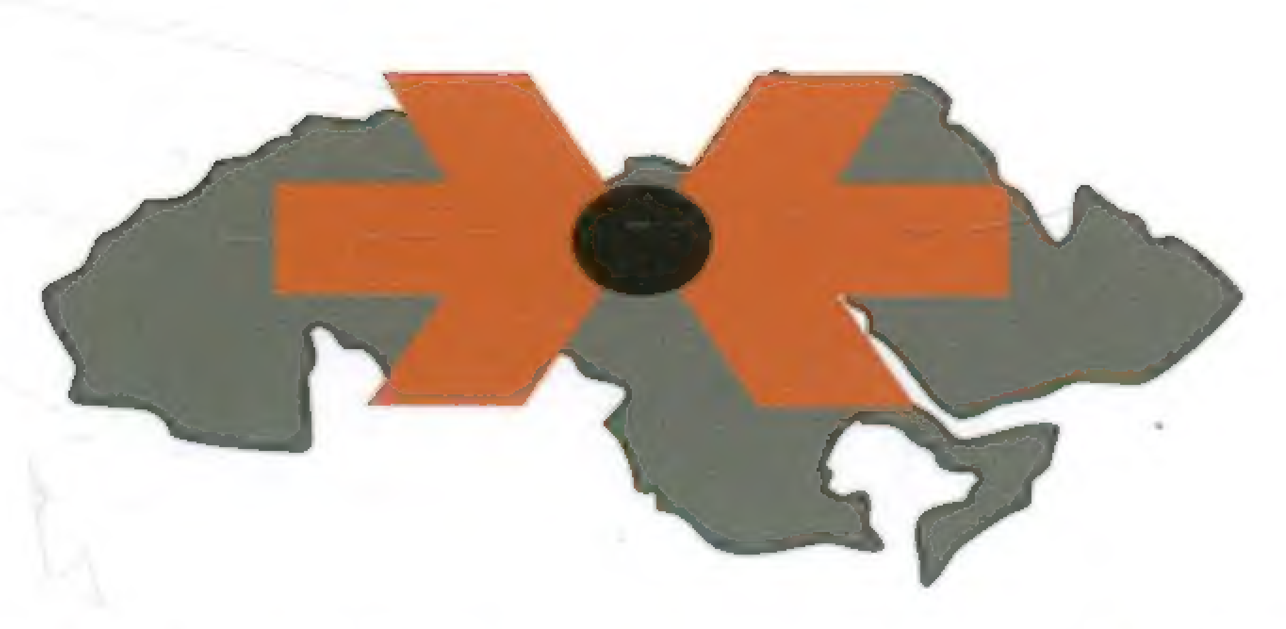


المنظّمة العربيّة لمكافحة الفساد

دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية



طلال أبو غزالة

ألبير داغر
ذكاء مخلص الخالدي
زياد حايك

سليم الحص
طاهر كنعان
عامر خياط

عامر ذياب التميمي
عبد الحليم فضل الله
عمر الرزاز

غالب أبو مصلح
محمد عبد الشفيع عيسى
هدى رزق

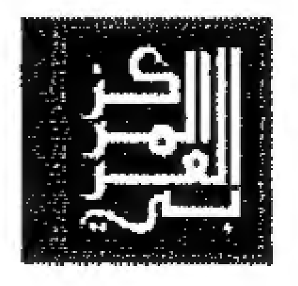
دور القطاع الخاص
في مسار التنمية المستدامة
وترشيد الحكم في الأقطار العربية

دور القطاع الخاص
في مسار التنمية المستدامة
وترشيد الحكم في الأقطار العربية

بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها
المنظمة العربية لمكافحة الفساد
يومي ٢٢ و٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١

طلال أبو غزالة

ألبير داغر	عامر ذياب التميمي
ذكاء مخلص الخالدي	عبد الحليم فضل الله
زياد حايك	عمر الرزاز
سليم الحص	غالب أبو مصلح
طاهر كنعان	محمد عبد الشفيع عيسى
عامر خياط	هدى رزق



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES

الفهرسة أثناء النشر - إعداد المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات

دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد يومي ٢٢ و٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١ / طلال أبو غزالة... [وآخ.].

٣٦٦ ص.: ايض.؛ ٢٤ سم.
يشتمل على فهرس عام.
ISBN 978-9953-0-2569-8

١. البلدان العربية - التنمية المستدامة - ندوات. ٢. البلدان العربية - التنمية الاقتصادية - ندوات. ٣. القطاع الخاص - البلدان العربية - ندوات. ٤. القطاع العام - البلدان العربية - ندوات. ٥. الخصخصة - البلدان العربية - ندوات. أ. أبو غزالة، طلال. ب. المنظمة العربية لمكافحة الفساد. ج. ندوة دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية (٢٠١١: بيروت).
338.95605

العنوان بالإنكليزية

The Role of the Private Sector in the Process of Sustainable Development and Governance in the Arab world
Studies and discussions in a symposium organised by the Arab Anti-Corruption Organisation. 22-23 Sep. 2011
(A Group of Researchers)

الناشر


المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES

جادة الجنرال فؤاد شهاب - شارع سليم تقلا - بناية الصيفي ١٧٤
ص. ب: ٤٩٦٥ - ١١ - رياض الصلح - بيروت ٢١٨٠ ١١٠٧ - لبنان
هاتف: ٨ - ٩٩١٨٣٧ ١ - ٠٠٩٦١ فاكس: ١٩٩١٨٣٩ - ٠٠٩٦١
البريد الإلكتروني: beirutoffice@dohainstitute.org الموقع الإلكتروني: www.dohainstitute.org

المنظمة العربية لمكافحة الفساد

بناية «بيت النهضة» - الطابق الخامس - شارع البصرة - الحمراء، ص. ب: ٥٢٩١ - ١١٣ - بيروت - لبنان
هاتف: ٧٣٨٦٨٠ (٩٦١) - ٧٣٨٦٨٣ (٩٦١١) - فاكس: ٧٣٨٦٨٠ (٩٦١١)
البريد الإلكتروني: info@arabanticorruption.org الموقع الإلكتروني: www.arabanticorruption.org

الطبعة الأولى
بيروت، كانون الثاني/ يناير ٢٠١٣

تـــنـــويـــه

تُعرب **المنظمة العربية لمكافحة الفساد** عن بالغ شكرها وامتنانها لـ «الصندوق العربي الاقتصادي والاجتماعي» لقيامه بتمويل تكلفة الندوة الفكرية التي أقامتها في بيروت في ٢٢ و٢٣ أيلول/ سبتمبر ٢٠١١، بما في ذلك تكلفة طبع الكتاب الذي يضم بين دفتيه أهم وقائع تلك الندوة.

المحتويـات

خلاصـة تنفيذيـة

امحمد مالكي

دأبت «المنظمة العربية لمكافحة الفساد» منذ أُسست على تنظيم ندوة فكرية سنوية لمقاربة قضية تصبُّ في قلب اهتماماتها، وتكون ذات أولوية علمية وعملية على المستوى العربي[1]، ومنها ندوة **دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية**، التي انعقدت في بيروت يومي ٢٢ و٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، والتي نتولى صياغة خلاصة تنفيذية موجَزة عن مضامين أوراقها البحثية، والتعقيبات التي تلتها، والمناقشات التي صاحبتها.

---

(١) نذكر من هذه الندوات: ندوة «المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية» عام ٢٠٠٦، وقد نُشِرَت في كتاب: **المشاريع الدولية لمكافحة الفساد والدعوة للإصلاح السياسي والاقتصادي في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع الدار العربية للعلوم ـ ناشرون، ٢٠٠٦)؛ وندوة «المساءلة والمحاسبة: تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية» عام ٢٠٠٧، وقد نُشِرَت في كتاب: **المساءلة والمحاسبة: تشريعاتها وآلياتها في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع الدار العربية للعلوم-ناشرون، ٢٠٠٧)، وندوة «النزاهة في الانتخابات البرلمانية، مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية» عام ٢٠٠٨، وقد نُشِرَت في كتاب: **النزاهة في الانتخابات البرلمانية: مقوماتها وآلياتها في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد بالتعاون مع مركز دراسات الوحدة العربية** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٨)، ومن ثم ندوة «الرقابة المالية في الأقطار العربية» عام ٢٠٠٩، وقد نُشِرَت في كتاب: **الرقابة المالية في الأقطار العربية: بحوث ومناقشات الندوة التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد** (بيروت: المنظمة العربية لمكافحة الفساد، توزيع مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٩).

تكمن قيمةُ موضوع الندوة، كما ورد في كلمة مدير عام المنظمة، عامر خياط، الافتتاحية، في الدور المحوري للقطاع الخاص العربي، ليس فقط في «العملية الإنمائية، إنما أيضًا في ضرورة مشاركته الإيجابية في ترسيخ معالم الحياة العربية التي نتطلّع إليها بما في ذلك ترشيد الحكم ومساندة مكوّنات الدولة ومؤسساتها». والواقع أن العلاقة بين القطاع العام ونظيره الخاص ظلت باستمرار ذات طابع إشكالي، ولا سيما في البلدان التي نهجت سبيل الاقتصاد الحر، واعتمدت قيم المنظومة الليبرالية وآلياتها في التسيير والتدبير، وتعقّدت مسارات هذه العلاقة أكثر في الدول التي عانت، وما زالت تعاني، ضعف انغراس ثقافة الحكامة الرشيدة في نُظمها ومؤسساتها، كما هو حال مجمل الأقطار العربية. ولعل من المحددات المبرِزة أهمية موضوع الندوة والضرورات المُبررة للتعاطي معه، تفكيرًا ومناقشةً، طبيعة الأسئلة الكبرى التي باتت، منذ مدة، تستلزمُ إعادةَ النظر في مفهوم «القطاع الخاص»، والأدوار والواجبات الجديدة التي غدا مطالبًا بها إلى جانب القطاع العام، ولا سيما في سياق الأزمات المتتالية التي طالت البُنيات الاقتصادية والمالية الدولية، والأضرار والتوترات الاجتماعية الناجمة عنها. هكذا، برزت فكرة «المسؤولية الاجتماعية» (Responsabilité sociale)، وغدت مفهومًا إرشاديًا (باراديغم (Paradigme)) لإعادة مقاربة العلاقة بين القطاعين العام والخاص، وتكامل الأدوار والمسؤوليات بينهما، إذ إن تأكيد روح التضامن والتعاضد داخل المجتمع، والتكاتف من أجل توفير شروط الرفاه للمواطنين ليست مسؤولية الدولة وحدها، أي القطاع العام ومؤسساته، بل تندرج أيضًا في قلب واجبات القطاع الخاص الذي يُستلزم منه أن يكون إطارًا حاضِنًا للمواطنة، وهادِفًا إلى تأكيدها في الممارسة. والحال أن التمايز بين القطاع العام ونظيره الخاص، كما شددت كلمة سليم الحص الافتتاحية، ما انفك يتضاءل لفائدة التكامل والتعاضد حتى في أكثر الاقتصادات ليبراليةً وانغماسًا في قوانين السوق الحرة وآلياتها.

ضمّت الندوة كوكبة رفيعة من الباحثين وذوي الخبرة والممارسين من أقطار عربية عدة، جهدوا خلال يومين متتاليين من أجل تقديم أكثر من عشر أوراق بحثية، وتعقيبات، وأثروا اللقاء بمناقشاتهم الحرة، المسؤولة والعميقة، وسعوا تاليًا إلى تقديم عُصَارة اقتراحاتهم لما رأوه كفيلًا بإعادة

بناء العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وتعكس هيكليةُ الندوة في الواقع هذا البُعد المتجدِّد والتكاملي بين القطاعين، حيث خُصِّصت الأوراق الخمس من **الفصل الأول** لتشريح «أنماط المشاركة بين القطاعين العام والخاص في الأقطار العربية»، في حين عالجت ورقتا **الفصل الثاني** «دور القطاعين العام والخاص في التجارب التنموية». وتولت الورقة الرئيسة ومداخلتا **الفصل الثالث** مفهوم «المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات بين الطوعية والالتزام القانوني» لتُفرَد ورقتا **الفصل الرابع** لـ «القطاع الخاص العربي والمشاريع والاتفاقات الدولية».

I

توزّع **المحور الأول** على خمس أوراق: قاربَت **الورقة الأولى** إشكاليةً بالغةَ الأهمية، تتعلق بـ «الحيّز العام والحيِّز الخاص في النشاط الاقتصادي» (طاهر كنعان)، منطلِقةً من دعوة صريحة إلى «الانفكاك من النزعة الوثنية التي تتعامل مع هذا الموضوع من خلال موقف عقائدي»، إذ الاقتصاد والنشاط الإنتاجي يجب أن يخضعا، في تقدير الورقة، إلى معيار الكفاءة، أي «كفاءة الإدارة والأداء والعاملين»، وكذا البيئة المؤسَّسِية التي تَنظُم العمليات الإنتاجية. وفي سياق تصوّرها للعلاقة الواجب صياغتها بين القطاعين العام والخاص، جرى التشديد على مركزية «بناء المؤسسات التي تضمن للفرد أن انخراطه في النشاط الإنتاجي الشريف أكبر وأضمن في المردود من انحرافه إلى القرصنة»، ما يعني أن تتصدر أولويات «قمع الاحتكار وإصلاح ساحة النشاط الاقتصادي» مقاصد الإصلاح، بُغية توفير شروط التنافس كافة، وتيسير سُبل إعمالها في الممارسة. وتساءلت الورقة من زاوية أخرى، عما إذا كان بلوغ هذه المرامي يُمكّننا من «إعفاء الدولة من أي دور في النشاط الاقتصادي المنتج للسلع والخدمات؟ وهل يُفهم من ذلك إسناد المسؤولية وحدها للقطاع الخاص؟» أجابت الورقة بالإيجاب عن هذا السؤال الإشكالي، مستثنية من ذلك ثلاثة أنواع من السلع، قدّرت «ضرورة إبقائها على ذمة الدولة، هي تحديدًا: السلع التي تواجه أسواقًا غير تنافسية، من قبيل الثروات المعدنية، والمشاريع الضخمة، تليها السلع العامة» التي يجب إنتاجها كمًّا ونوعًا بما يلبي حاجيات المواطنين من دون تمييز، ثم «حَوكَمة

السوق وآلية الأسعار نحو النشاطات الخارجية التي تحددها خطة الدولة باعتبارها أولوية وطنية. . .». ففي سياق التحديد الحصري لأنماط السلع التي يتوجب إبقاؤُها في قلب مسؤوليات الدولة، تساءلت الورقة عن سبب اللجوء إلى «خصخصة مرافق النفع العام وغيرها من السلع العامة؟»، منتقدةً التحجج بالقطاع الخاص وجودة خدماته التي غالبًا ما يقع تقديمها باعتبارها مسوِّغات للدفاع عن شرعية تفويت ممتلكات القطاع العام إلى القطاع الخاص. بل إن الورقة شككت في قدرة هذا الأخير على أن يكون بديلًا حقيقيًا من القطاع العام، مستنِدة إلى واقع احتكار السوق وضعف المنافسة، ومقترحة جملة من السبل لضمان استمرار الدولة مُنتجةً للسلع اللّازمة لحاجيات المجتمع، بإقحام روح التحفيز والتقويم في مؤسساتها، وتشجيعها على التعاقد مع القطاع الخاص إن لزِم الأمر ذلك.

من الجدير بالإشارة إليه، أن التحديدات النظرية والمعرفية استغرقت حيزًا مهمًا في متن الورقة، وهو ما لم يحظ به الجانب العملي، أي الإطلالة التي قام بها مُعدّ الورقة على واقع التجربة الفعلية، حيث اكتفى بعرض آراء مدرستين فكريتين، تتعلق **الأولى** بالمدرسة النيوماركسية، أو الماركسية الجديدة، في حين تخص **الثانية** المدرسة التنموية الحديثة. وبينما ربطت الأولى سلوك الدولة الاقتصادي بمصالح الطبقة المسيطرة (سمير أمين وجاندر فرانك)، ميزت الثانية بين الدولة التنموية الناجحة، المُسيّرة من قبل نخبة اجتماعية ملتزمة بالحداثة، كما حصل في كوريا الجنوبية وسنغافورا، مقابلة الدولة الفاشلة الموسومة بسيطرة المصالح الشخصية للفئة الحاكمة على جدلية الإنتاج، التي تمثل الدول الأفريقية جنوب الصحراء أحد أمثلتها. وتنتهي الورقة بالتشديد على إمكانية أن تكون الدولة مستقلة ذاتيًا، معتبرة فصل الإمارة عن التجارة، وهذه نقطة قوية في البحث، شرط تحقيق الاستقلالية المطلوبة.

عالجَت **الورقة الثانية** موضوعَ «التشاركية والأنظمة العربية» (غالب أبو مصلح) .أما «التشاركية» (Partenariat) فاتخذت في متن الورقة العلاقة المطلوبة والواجبة بين القطاع العام والقطاع الخاص. وهكذا، جرى عرض السياق الذي أفرز مفهوم التشاركية بحسبِه «جزءًا من سياسات الخَصخَصة

المعتمدَة منذ وصول المحافظين الجدد إلى السلطة في بريطانيا وأميركا في أعقاب الأزمة التي ضربت النظام الرأسمالي أواسط ستينيات القرن المنصرم». أما انتقال هذا المفهوم إلى فضاءات جغرافية خارج العالم الغربي، فربطتها الورقة تحديدًا بانهيار المعسكر الاشتراكي أواسط ثمانينيات القرن الماضي، وشيوع الأيديولوجيا الليبرالية الجديدة، معزَّزة بالضغط المتزايد للمؤسسات المالية (صندوق النقد الدولي والبنك الدولي للإنشاء والتعمير) على السياسات الوطنية للدول من خارج المنظومة الغربية، ومنها البلدان العربية.

تضمَّنت الورقة، من زاوية ثانية، مقاطع نقدية لمفهوم التشاركية، باعتباره رديفًا مُضلِّلًا للخصخصة من حيث المعنى والمقصد، وجرى الاستدلال بمصفوفة من التعريفات والتصريحات والأدبيات من داخل دول المنظومة الغربية تحديدًا، وغيرها من البلدان غير الغربية، لتخلُصَ إلى سلبية نتائج الخصخصة في دول عربية كثيرة، مثل مصر وتونس والمغرب والأردن ولبنان، وإلى حد ما سورية في عهد الدردري. كما أسهبت الدراسة في تبيان مظاهر الفشل الناجم عن الخصخصة وتنفيذ توجيهات «إجماع واشنطن» في التجربة اللبنانية بالنسبة إلى قطاعات حيوية في هذا البلد (الكهرباء، الصحة، تكرير النفط، الطاقة)، ليتحول بالنتيجة إلى بلد غارق في الاستدانة لمؤسسات «إجماع واشنطن».

لم تبتعِد **الورقة الثالثة** عن موضوع سابقتها، حيث تناولت «الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين النظرية والتطبيق في الواقع اللبناني» (زياد حايك). فبعد سعي معدِّها إلى تبديد الصورة النمطية المكوَّنة والمتداولة عن القطاع الخاص، والتي تبدو في عمومها سلبيةً، أبانَ الجوانب المضيئة لهذا القطاع، ولا سيما من زاوية دوره في «تنفيذ مشاريع البُنى التحتية التي تعجز الدولة عن تنفيذها»، و«تنفيذ عدد من المشاريع في آن معًا، بدلًا من برمجة تنفيذها لعدم توافر التمويل لها من خلال الموازنة العامة»، و«خلق عدد كبير من فرص العمل، أي معالجة معضلة البطالة». ويتميز القطاع الخاص، في تقدير الورقة، بقدرته على «تأمين الخدمات العامة للمواطنين بأفضل نوعية وبأقل كلفة ممكنة على خزينة الدولة». أما القطاع العام، فيتولى، بالموازاة، «الإشراف والمراقبة والتنظيم والتشريع وتفعيل المنافسة وفرض

العقوبات والغرامات متى لزِم الأمر لحفظ مصلحة المواطن. . .». وأكدت الورقة في السياق نفسه أن ميزات الشراكة مع القطاع الخاص وجود توزيع للمخاطر بين القطاعين العام والخاص، بما في ذلك تلك الناجمة عن «القوة القاهرة، أو العرض والطلب، أو العلاقات مع العمال، والربح والخسارة والتطور التكنولوجي». بل إن الورقة حددت، بشكل واضح، دائرةَ الشراكة وما يترتب عليها من مسؤوليات. فهي ليست، كما يُعتقد،«شراكة في رأس المال، أو في الأرباح»، حيث يمكن أن يكون «لكل مشروع إطار خاص في ما يتعلق بالأرباح والمساهمة، لكن الأصل هو أنها مشاركة في المخاطر».

انتقلت الورقة، في زاوية أخرى، إلى التمييز بين الخصخصة والشراكة. فاعتبرت الأولى «بيعًا لممتلكات الدولة، وتحويلَ المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص»، وفكرة الشراكة «الأساسية ليست بيع ممتلكات وإنما شراء ممتلكات جديدة، شراء أصول جديدة لا تستطيع الدولة أن تشتريها اليوم، فتشتريها بالتقسيط»، لتخلُص إلى أن الشراكة التي يُراد تحليلُها في هذا المقام هي «عقد بين الدولة والقطاع الخاص، ليقوم هذا الأخير بتقديم الخدمة على نفقة الدولة، وليس على نفقة المواطن. العقد مع الدولة ولا علاقة بين الشريك الخاص والمواطن. لذا تظل الخدمة العامة من جوهر مسؤولية الدولة، كما يبقى قرار التعرفة قرارًا سياسيًا بيد الدولة ولا علاقة للشركات الخاصة به». وإذا كانت الشراكة بهذا المعنى، وفي حدود هذا الفهم والتحديد خيارًا مهمًا واستراتيجيًا، فإن نجاحها يستلزم مجموعة متطلبات، حصرتها الورقة بـ: «الشفافية، وإذا لم تملك شفافية، فكل العملية تكون فاسدة»، ثم الخبرة في إدارة عملية تلزيم المخرجات في تصميم الهيكلية التمويلية، وفي الحد من المخاطر، وفي المفاوضات». فمن واقع نماذج المشاريع التي قدمتها الورقة عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص في لبنان، تبين أن ثمة جوانب قصور كثيرة أعاقت نجاح الشراكة، وحالت بينها وبين تحقيق المُخرجات المنتظرة منها، ومنها على سبيل المثال: ضعف المهنية أو الحرفية، غموض الإطار القانوني المحدد للمسؤولية عن المخاطر، تعطل عملية الإنجاز وتأخرها مما كان يؤثر في الأسعار المتفق عليها، غياب هيئات التحكيم وضعفها عند نشوء الخلافات والنزاعات حول التنفيذ.

تناولت **الورقة الرابعة** موضوعَ «التجربة المصرية في المشاركة بين القطاعين العام والخاص» (محمد عبد الشفيع عيسى)، معتمِدة، من خلال قسمين اثنين، تحقيبًا يمتد بين عامي ١٩٥٢ و١٩٧٠، ثم بين عامي ١٩٧١ و٢٠١١.

انطلقت الورقة من معاينة مفادها أن «النظام الاقتصادي المصري تميز قبل ٢٣ تموز/ يوليو ١٩٥٢ بغلبة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي، حيث تركّز النشاط الخاص على الأنشطة الأعلى ربحية، زراعة، تجارة القطن، التسليف والرهونات، وبعض الصناعات الخفيفة التي تتمتع بالحماية الجمركية وغير الجمركية». وأضافت الورقة أن النظام الاقتصادي المصري خلال هذه الفترة «اعتُبِر نظامًا فرعيًا تابعًا تبعية تامة للاقتصاد الرأسمالي العالمي، باعتبار مصر شبه مستعمرة داخل الإمبراطورية البريطانية. . .». وشددت الورقة على التغير النوعي الحاصل في توجهات الاقتصاد المصري بعد ثورة تموز/ يوليو تحت «قيادة الرئيس جمال عبد الناصر الاستثنائية»، حيث أُعيدت صياغة سياسة الدولة إزاء القطاعين العام والخاص بشكل جذري، وبطريقة منتظمة ومتدرجة. لذلك، عَمَد الباحث إلى مقاربة واقع القطاعين العام والخاص خلال الحكم الناصري عبر ثلاث مراحل: تمتد مرحلة الحرية الاقتصادية بين عامي ١٩٥٢ و١٩٥٦، تليها مرحلة الاقتصاد الموجه بين عامي ١٩٥٧ و١٩٦٠، ثم مرحلة غلبة القطاع العام على النظام الاقتصادي، وهي الأطول، بين عامي ١٩٦١ و١٩٧١.

انطوت الورقة على معطيات يسيرة وغنية للحقب الثلاث المؤرِّخَة لتطور السياسة الاقتصادية في مصر خلال الحكم الناصري، وهي في خلاصاتها العامة مرتبطة بفلسفة الثورة، ومقاصدها، ونجاحاتها وكبواتها. والحال أن القارئ لن يجد أي عناء في الوقوف على التوجهات الجوهرية التي حكمت علاقة القطاعين العام والخاص خلال هذه المدة على ما يقرب من العقدين من الزمن (١٩٥٢ ـ ١٩٧١). إن ما تؤشر إليه الخلاصة الأساسية المستنتجة من الورقة، هو أن الحرية الاقتصادية المعتمدة خلال المرحلة الأولى لم تمكّن القطاع الخاص من القيام بدور الصدارة من حيث فاعلية الأداء والمردودية الإنتاجية، الأمر الذي يفسّر جنوح الدولة إلى

مباشرة النشاط الإنتاجي بنفسها، أي القيام بأدوار التوجيه، والإشراف والمتابعة، عبر عمليات «التمصير»، و«التصنيع»، و«التأميم». و«إنشاء المشروعات العامة». وهكذا، يمكن اعتبار عقد الستينيات من القرن العشرين (١٩٦٠ ـ ١٩٧٠) حقبة التأميمات بامتياز، حيث توالت عمليات وضع يد الدولة وتأكيد السيادة على الثروة الوطنية، خلال الأعوام ١٩٦١ و١٩٦٢ و١٩٦٣ و١٩٦٤. غير أن ضعف البيئة العامة وحدث «النكسة العسكرية» التي ألمّت بالمنطقة العربية، وفي مقدمها مصر في عام ١٩٦٧، خلقت تأثيرات عميقة في مسار التجربة الاقتصادية المصرية، ودفعت بها عمليًا نحو آفاق جديدة، ستتضِح معالمُها مع منعطف عام ١٩٧١.

تعرضت الورقة في قسمها الثاني إلى «الإطار التشريعي والتنظيمي للاستثمار الخاص والشراكة بين نهاية ثورة تموز/يوليو وبداية ثورة كانون الثاني/يناير (١٩٧١ ـ ٢٠١١). حيث مُنطَلَق الدراسة في هذا القسم هو أن التجربة المصرية حكمتها لازمتان سلبيتان في التعامل مع القطاع الخاص وإشراكه في العملية الاقتصادية. تتعلق اللّازمة **الأولى** بـ «التخلي عن الدور القيادي للدولة في الفضاء الاقتصادي ـ الاجتماعي»، في حين تخُصّ اللّازمة **الثانية** «تصفية الدور القيادي للقطاع العام في المجال الإنتاجي السلعي والخدمي معًا لصالح القطاع الخاص». لعل أهم خلاصة يمكن استنتاجها من تحليل الدراسة لمسار التنمية الاقتصادية في مصر على قاعدة هاتين اللازمتين، ما شدد عليه معِدّ الدراسة بقوله: «وهكذا شهد الاقتصاد المصري خلال حقبة الانفتاح الاقتصادي المتطاولة (١٩٧١ ـ ٢٠١١) تحوّلًا هيكليًا جوهريًا جرى بمقتضاه تصفية الإرث الاقتصادي ـ الاجتماعي لثورة ٢٣ تموز/يوليو، لصالح القطاع الخاص الكبير واقتصاد السوق، المسمى في «رطانة» الاتحاد الليبرالي الجديد في هذه الأيام، وحتى بعد ثورة ٢٥ كانون الثاني/يناير، بـ «الاقتصاد الحر». أما المداخل التي اعتُمدت في تحقيق هذا التحوّل العميق والخطِر على مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية في مصر، فتتجلى في وسيلتين اثنتين: الخصخصة، وتشجيع رأس المال المحلي والأجنبي عبر إطار تشريعي وتنظيمي متحوّل متقلب.

توفقت الورقة إلى حدٍ بعيد في رصد مظاهر التحول العميق الذي

أصاب الاقتصاد المصري الذي غدا حقلًا للتجارب على امتداد أربعين سنة، أي مرحلة حكم السادات ومبارك (١٩٧١ ـ ٢٠١١). ولئن ركّزت الورقة على «قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة» الصادر في أيار/ مايو ٢٠٠٢، توقفت كذلك عند أبرز التشريعات التي أطّرت مسلسل الانفتاح الاقتصادي في مصر. أما عن خلفية إصدار هذا القانون، فالسبب يرجع في تقدير الورقة إلى عاملين: البيئة الدولية والإقليمية ونشوء فكرة المشروعات الكبرى، ودور جماعات رجال الأعمال. أما الصنف الثاني من القوانين الذي توقفت عنده الورقة، فيخص «تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، رقم ٦٧ لعام ٢٠١١». وشدّدت الورقة في الختام على أن «سياسة الانفتاح الاقتصادي التي تبلورت منذ عام ١٩٧٥ هدفت إلى تقليص الوزن النسبي للقطاع العام وتخلي الدولة تدريجيًا عن وظيفتها التنموية اقتصاديًا واجتماعيًا، وإطلاق العنان لقوى السوق من دون ضوابط حقيقية، وتوسيع دور القطاع الخاص ليصبح القوة القائدة للاقتصاد»، فكانت نتيجة هذه السيرورة المتنامية لسياسة الانفتاح «تصفية الإرث التنموي الذي أوجدته ثورة تموز/ يوليو وقائدها عبد الناصر، والذي قام على التصنيع والعدالة الاجتماعية...».

اكتمل المحور الأول من الندوة بـ **الورقة الخامسة** «في تجربة الكويت والخليج العربي» لعامر ذياب التميمي، الذي انطلق فيها من التمييز بين ما قبل اكتشاف النفط وما بعده، مشيرًا إلى هيمنة القطاع الخاص خلال المرحلة الأولى من خلال تجارة «اللؤلؤ الطبيعي، وجلب السلع والقماش والتوابل ومواد البناء وتسويقها في أسواق العراق والجزيرة العربية»، وبالمقابل تصدير التمور من البصرة إلى أسواق آسيوية مثل الهند، إضافة إلى جلب الأخشاب والفحم من منطقة شرق أفريقيا. أما دور الدولة خلال تلك الحقبة فاقتصر على توفير الأمن لاستمرار هذه الأنشطة وازدهارها. غير أن منتصف أربعينيات القرن الماضي (١٩٤٦) شكل تاريخًا فاصلًا في مسيرة الكويت الاقتصادية، حيث اكتُشف النفط، وانطلقت عملية إنتاجه بالتصاعد، والتأثير في أوضاع الناس الاقتصادية والاجتماعية. وساهمت الكفاءات والخبرات المتراكمة في تدبير القطاع الخاص المرتكِز على العائلات الكبرى في تقوية توجّهات الدولة إلى استثمار فوائض عائدات النفط بعد انطلاق

إنتاجه وتسويقه، لتجد الكويت نفسها، بعد استقلالها في عام ١٩٦٢ قادرة على بناء شراكة متوازنة ومثمرة بين القطاعين العام والخاص. ففي سياق التعاون بين القطاعين أُسست الشركات الكبرى ذات التأثير الواضح في مسيرة التنمية، سواء في قطاع النفط، أم النقل بكل أشكاله، أم في باقي القطاعات الحيوية مثل الصناعات والخدمات الأساسية.

توقفت الورقة عند ما أسمته «الصدمة النفطية»، مشيرة إلى التطور الحاصل في دور الدولة وطبيعة العلاقة الجديدة بين القطاعين العام والخاص. وهكذا، تملّكت الدولة قطاع النفط بكامله مع منتصف السبعينيات، وأممت ملكيته، بما فيها حصة ملكية القطاع الخاص، لتمتد هيمنة الدولة إلى الشركات المُحدَثة كلها بعد اكتشاف النفط واسترداد الاستقلال. وأشارت الورقة إلى التهميش الذي طال القطاع الخاص في أعقاب ارتفاع أسعار النفط، و«اضمحلال دور القطاع المشترك»، وامتداد يد الدولة إلى قطاع البنوك والمصارف بعد أزمة عام ١٩٨٢. ومع ذلك، لم يفت الورقة التأكيد على أن الكويت، وبلدان الخليج العربي، «تتناسب بشكل جيد مع صيغة القطاع المشترك، أي التعاون بين القطاعين العام والخاص، حيث تملك الدولة أموالًا مهمة ولا تتوافر لديها الإدارة الناجعة، في الوقت الذي يملك القطاع الخاص الإمكانات الإدارية والأفكار المجدية في مجال الأعمال. لذلك بات تطوير العلاقات بين القطاعين في مختلف الأنشطة والقطاعات الاقتصادية ضروريًا. . .». غير أن الورقة، وإن لاحظت بداية انتعاش الشراكة بين القطاعين في السنوات الأخيرة، أكدت أن تطوير القطاع المشترك يستلزم «معالجة هيمنة الدولة على القطاعات الأساسية». وتتوقع الدراسة أن تُساهم «الخصخصة المتأنية والمجدية في رفع الكفاءة والحدّ من الهدر ووقف الدعم غير المشروط وتعزيز مسؤولية المستهلكين وأهمية قيامهم بأداء مستحقات استخدام هذه المرافق الحيوية في البلاد».

غطّت مناقشات الأوراق الخمس في هذا الفصل وردود معدّيها الجوانب الأساسية لموضوع «دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في البلدان العربية». ولعل أبرز ما توقف عنده المشاركون، من مناقشين ومعدي الأوراق، إشكالية المفاهيم والمصطلحات، من قبيل

القطاع العام/ القطاع الخاص/ الشراكة/ الخصخصة، وعلاقة كل هذه الأزواج بالدولة والحكومة والمجتمع ومستويات التأثير في العملية الإنتاجية. والحقيقة أن تنوّع خلفيات المشاركين، وتعدد مجالات اهتماماتهم، واختلاف طرق مقاربتهم هذا الموضوع، أضفت طابع العمق والدقة على سير المناقشات وتشعّبها.

II

توزَّع **المحورُ الثاني** من أشغال الندوة على ورقتين، وخُصّص لـ «دور القطاعين العام والخاص في التجارب التنموية العالمية».

تناولت **الورقة الأولى** موضوع «إصلاح مؤسسات القطاع العام في البلدان العربية في ضوء التجربة الآسيوية» (ألبير داغر)، عارِضة ثلاثة عناصر، يخص الأول «عرض المقاربة النيوليبرالة لإصلاح مؤسسات القطاع العام»، أما الثاني فحلل واقع «مؤسسات القطاع العام في التجربة العربية»، ليركز العنصر الثالث على «الإصلاح المطلوب أخذًا بالنموذج الآسيوي للتنمية: إنتاج السلع الترسملية». تساءلت الورقة في بداية عرضها عما إذا كان «إصلاح القطاع العام مسألة تقنية، وهل يمكن التعاطي معه بأدوات التحليل الاقتصادي الصرف؟ وهل يمكن تجاهل طبيعة النظام السياسي القائم، ودور الإصلاح السياسي باعتباره مقدمةً أو مدخلًا لإصلاح القطاع العام؟ والحال أن أسئلة هذه الورقة المفتاحية أرجعتنا إلى جوهر نقاش أوراق المحور الأول، أي علاقة الدولة والسلطة والنظام السياسي بطبيعة تجارب الشراكة بين القطاعين العام والخاص في البلدان العربية، والمآلات التي أفضت إليها هذه الشراكات.

توقفت الورقة عند الحجج النظرية المعتمدة من قبل المقاربة النيوليبرالية في المفاضلة بين القطاع العام والقطاع الخاص، مثل الفاعلية الإنتاجية على سبيل المثال، التي تعتمد أساسًا شبه مطلق لترجيح القطاع الخاص على نظيره العام، وجرى التشديد في هذا السياق على نسبية هذا المقياس وانطوائه على كثير من المشاكل. فمما وقع التأكيد عليه من النيوليبراليين، أن العاملين في القطاع العام يهدفون فقط إلى تعظيم منافعهم

ومصالحهم، وقلما يخضعون للرقابة، خلافًا لنظرائهم في القطاع الخاص الذين يُحاسبون عن نشاطهم وأدائهم باستمرار. أما عن «الوقائع التي تبيّن ضعف القطاع العام»، فمنها المقارنة على أساس الربحية وإن عقّبت الورقة على هذا المقياس واستبعدت أن يكون المعيار الفاصل في المفاضلة بين القطاعين، لتنتقل بعد ذلك إلى تحليل واقع مؤسسات القطاع العام في التجربة العربية، مستنِدَة إلى ما أنتجه غربيون حول الموضوع «ريتشاردز وواتربوري»، ولا سيما إبرازهم مساهمة القطاع العام في تحقيق معدلات نمو عالية أدّت إلى تغيير بنية الاقتصادات العربية ورفع مستوى العمالة. غير أن الباحثَين انتقدا، مقابل ذلك، عجز المؤسسات العامة العربية عن «استخدام الطاقات الإنتاجية الموجودة»، وتحقيق العدالة الاجتماعية، ناهيك عن مسؤوليتها عن «عجز ميزان المدفوعات والمديونية الخارجية، وهما معًا فجوتان بارزتان في مسيرة القطاع العام العربي. أما المحاولات الإصلاحية التي رامت تطوير مؤسسات القطاع العام وتجويد أدائها، فمُنيَت بالفشل، بسبب ممانعة «البيروقراطية الإدارية والسياسية»، وضغوطات جماعات المصالح التي أصرت على أن يبقى القطاع العام على حاله.

كان من المطلوب والمفيد جدًا أن تُطل الورقة على التجارب الآسيوية ذات الصلة لاستخلاص الدروس المستفادة منها بالنسبة إلى المنطقة العربية، وهو ما عالجته الورقة في عنصرها الثالث والأخير، مركِّزة في هذا الصدد على تجارب كل من اليابان وكوريا وتايوان. فمن هذه الدروس أن «إنشاء مؤسسات إنتاجية حكومية» في التجربة الآسيوية لم يكن هدفًا في حد ذاته، إذ هو لم «يستوحِ النموذج السوفياتي كما حصل في التجربة العربية»، وليس في «أفضلية للمؤسسة العامة على المؤسسة الخاصة، كما كان الأمر في بعض التجارب العربية». علاوة على ذلك، اكتسب مفهوم الفاعلية معنى مناقضًا لما دافعت عنه المقاربة النيوليبرالية، حيث «لم تكن الربحية بالمعنى المتعارف عليه هي الهدف، بل انخرطت المؤسسات الإنتاجية الآسيوية في مشروع «تصنيع متأخر»، وفق مقاربة تاريخانية لمسألة التنمية». والحقيقة أن الورقة، وهي تبسط بعض الدروس المستفادة من التجربة الآسيوية ذات العلاقة، تعرضت، بقدر كبير من الاقتضاب، إلى معطيات جديرة بالاهتمام في سياق تحليل إخفاقات التجارب العربية مقارنة مع نظيراتها الآسيوية، ولا

سيما من زاوية «تطوير القدرة التكنولوجية بواسطة التعلم أو التمرين، و«السياسة التكنولوجية التدخلية». وختمت الورقة تحليلها بمقارنة غاية في الأهمية بين كوريا ومصر، ولا سيما من زاوية طرق توظيف الريوع في البلدين، وهي مقارنة، ومعد الورقة محقّ في ذلك، تنسحب على الأقطار العربية كلها.

اهتمت **الورقة الثانية** في هذا المحور بـ «توزيع المهام بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف الاجتماعية» (عبد الحليم فضل الله). وما جرى تسجيله في البداية طبيعة التغير الجوهري الذي طال العالم، والمفاهيم المؤطرة لأوضاعه، تحديدًا في العقدين الأخيرين. ومن العلامات البارزة لما حصل الأزمة المالية الأخيرة التي ما زالت متفاعلة ومؤثرة. لذلك، شددت الورقة على أن «تفسّخ الجليد الفكري» وما صاحبه ونتج منه خلق مفارقات كثيرة، وفتح الباب واسعًا للتناقضات، لتخلُص إلى أننا «قد لا نكون على أعتاب ثورة جديدة في الفكر الاقتصادي العالمي ما دامت القوى التي أنتجت نظام التسعينيات العالمي قادرة على مقاومة التغيير، لكن الأكيد هو أن الأدوات والمنهجيات الرائجة لم تعد تقوى لا على التفسير بدقة، ولا على تحسين الشروط التي يعمل في ظلها الاقتصاد... وهذا يؤثر بدوره في خريطة توزيع المهام بين القطاعين العام والخاص...».

أفردت الورقة حيّزًا لبسط الاتجاهات الرئيسة المتبعة في «تحديد وظائف الفاعلين الأساسيين على صعيد تحقيق الأهداف الاجتماعية»، وحصَرتها في ثلاثة: «الاتجاه الاجتماعي» الذي «يعتمد تقسيمًا واضحًا ومحددًا سلفًا للوظائف على الصعيد الاجتماعي بين الأطراف المختلفة، خصوصًا بين القطاعين العام والخاص». أما الثاني فهو «الاتجاه الاقتصادي»، الذي يعتمد «الجدوى» أساسًا في توزيع المهام الاقتصادية والاجتماعية بين القطاعات المختلفة، والمبدأ هو «البحث عمن يقدم الخدمات بأعلى كفاءة وفاعلية». أما الاتجاه الثالث، أي «الاجتماعي الوظيفي»، فيركز على «تحقيق الأهداف وفق أعلى المعايير»، والمطلوب هنا ليس الفاعلية والكفاءة فحسب، بل أيضًا وأساسًا «إشباع الحاجات الأساسية بمستويات مقبولة تشمل أوسع شريحة من السكان». فبحسب الاتجاه

الوظيفي يتسع نطاق الشراكة ليشمل شركاء آخرين علاوة على السوق والدولة، ومنها على سبيل المثال الأسرة والهيئات الخيرية ومنظمات المجتمع المدني.

عرّجت الورقة، في مقام آخر، على اتجاهات النقاش ذات الصلة بالتغيرات العميقة التي شهدها العالم في نهاية القرن العشرين، وحصول الأزمة المالية في عام ٢٠٠٨، مشددة على أن «الانفتاح العالمي المفرط والسريع، وتعاظم المنافسة الدولية في ظروف غير متوازنة، والثقة المبالغ فيها بالأسواق ذاتية التنظيم، فاقم الاختلالات العالمية، وخصوصًا منها المتعلقة بتوزيع الثروات داخل الدول وفي ما بينها...»، وهو ما أكد الحاجة إلى إعادة تدخل الدولة لإعادة التوازن. فمن النقاشات التي صاحبت هذا التغير العميق وعبّرت عنه، وقفت الورقة عند ثلاثة اتجاهات: أولها ما دعا إليه كثيرون من ضرورة «تخلي الدولة عن مبدأ الرعاية الأبوية، لمصلحة نموذج السوق، أو النموذج المستند إلى خطاب الحقوق». يشدد الاتجاه الثاني، خلافًا لسابقه، على مسألة النمو، ويعتبرها مفتاح العدالة الاجتماعية على المدى الطويل، إذ ليس بـ «مقدرة الاستثمار العام في رأس المال البشري رفع مستوى رفاهية الأفراد». أما الاتجاه الثالث، فيولي أهمية قصوى للتكامل بين السياسات الاقتصادية والاجتماعية بغية تحقيق النمو والعدالة في آنٍ معًا.

قدمت الدراسة في العنصر الثالث والأخير خُطاطة لما أسمته «رسم خارطة مهام الأطراف المساهمة في تحقيق الأهداف الاجتماعية»، من أهم خلاصاتها واستنتاجاتها أن فشل قطاع ما لا يُعالج بنقله إلى قطاع آخر، بل يجب معالجة «الأسباب القطاعية الكامنة وراء الفشل»، ثم «إن تبنّي رؤية أيديولوجية صارمة يفقد السياسات المرونة اللازمة للتكيّف مع التطورات وتحقيق الأهداف»، وليست «المنظمات والأعمال التطوعية هي الحل في بلداننا لنقص الخدمات، أو لضعف تحقيق الأهداف الاجتماعية». وحيث إن بلداننا لم تصل بعد إلى مستوى متقدّم من التنمية، فإن «مبدأ التوزيع يجب أن يتقدم على مبدأ الحماية، كما يجب أن ينظر إلى الخدمات الاجتماعية من منظور دولة الرعاية وليس من منظور السوق». كما أن «اعتماد سياسات

اجتماعية متكاملة يفترض وجود توليفة من المسارات المساندة، مثل توسيع دائرة المساهمين في صنع القرار الاقتصادي الاجتماعي، وتوقع المخاطر الاجتماعية الناتجة من السياسات العامة...». يضاف إلى كل هذا ضرورة انطواء السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية للدول ضوابط اجتماعية واضحة. كما أن «إدخال أطراف جدد إلى دائرة المساهمين في تطبيق السياسات الاجتماعية يؤدي إلى تعزيز دور الدولة لا خفضه». وفي المحصلة، بقدر ما نجحت الدول العربية في بذل مجهودات واضحة في رفع مؤشرات التعليم والصحة والسكن والتمدين، فشلت بالقدر نفسه في التقدم بخطى ثابتة نحو التصنيع.

حظيت ورقتا هذا المحور بمناقشات عميقة وثرية من قبل المشاركين، الذين لم يثنوا على جودة البحثين فحسب، بل أغنوا ما ورد في مضمونهما من تحليلات ومعطيات. ولعل من النقط البارزة في التعقيب على الورقتين ومناقشتهما، مسألة النموذج المأمول والمطلوب، هل هو سوفياتي أم صيني أم ليبرالي، كما كان راجحًا في تعقيبات المحور الأول، بل، خلافًا لذلك، اتجهت وجهات نظر المشاركين إلى التفكير في النموذج العربي، والأسس النظرية والمعرفية التي يجب أن تحكم مساره، كما أبانت ذلك بوضوح ورقة عبد الحليم فضل الله. تُضاف إلى هذه الفكرة المركزية في المناقشات فكرة أخرى تتعلق بالشمولية التي يجب أن تطبع أوراق المحور الثاني، وليس الاقتصار على زاوية نظر بعينها، مهما كانت قيمتها وعمق تحليلها.

III

اقتصر **المحور الثالث** من الندوة، الخاص بـ «المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات بين الطوعية والالتزام القانوني»، **على ورقة رئيسة** واحدة بعنوان «المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات» (هدى رزق)، أعقبتها مداخلتان (عروس الزبير وعلي نصّار)، يمكن اعتبارهما بمنزلة تعقيبين على ما تمّ تقديمه في الورقة الأساس.

بدأت الورقة بتعريف «المسؤولية الاجتماعية للشركات»، بحسبها

المفهوم المفتاح للبحث، فحددتها في أنها «التزام مستمر لقطاع الأعمال من أجل التصرف أخلاقيًا والمساهمة في التنمية الاقتصادية مع تحسين الظروف المعيشية للأيدي العاملة وعائلاتهم، وكذلك المجتمع المحلي والمجتمع بشكل عام»، مؤكدة أن فكرة المسؤولية ليست جديدة، بل يعود الأخذ بها إلى مئات السنين، أما التعاطي المتزايد معها اليوم فيعود إلى المتغيّرات التي شهدها العالم، ودفعت بالمجتمعات المدنية إلى الضغط من أجل إعادة إحيائها، وإن ألمحت الورقة إلى الشكوك التي تلف حظوظ جني فوائد من هذا المفهوم «المسؤولية»، أو التمكّن من انتزاع مكاسب من الالتزام بإعماله في الممارسة.

طرحت الورقة سلسلةً من الأسئلة ذات الصلة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات: تعريفها، تطورها التاريخي، الدروس المستفادة من التجارب الدولية، الدوافع المشجعة للشركات على الاضطلاع بمسؤوليتها الاجتماعية، والتحديات التي تواجهها للقيام بدورها الاجتماعي. والواقع أن بعضًا من هذه الأسئلة تمت معالجته ضمنيًا، أو بشكل مباشر في الأوراق السابقة. فمن جهة التعريف، جرى التشديد على عدم وجود تعريف واحد جامع مانع، موحد ومتفق عليه، ومع ذلك أعادت الورقة تعريف المسؤولية بكونها تعني «وجود عقد ضمني يحدد واجبات ومسؤوليات القطاع الخاص تجاه المجتمع، ويقيس أثر النشاط الاقتصادي في مستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية». أما من جهة التطور التاريخي، فاعتبرت الورقة «ستينيات القرن الماضي بداية الحديث عن مفهوم المسؤولية الاجتماعية، أما تنامي الاهتمام بالدور الاجتماعي للشركات فيعود إلى مرحلة ما بعد انهيار جدار برلين وتداعي الشيوعية». بيد أن الورقة ربطت فكرة الحوكمة بحسبها جزءًا من مشتملات فكرة المسؤولية الاجتماعية، بما حصل من ممارسات خاطئة للشركات العالمية الكبرى، من قبيل «إنرون وآرثر أندرسون»، بعد أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١.

تناولت الورقة، من زاوية أخرى، «تنظيم المسؤولية الاجتماعية للشركات»، مشيرةً في هذا الصدد إلى أن هناك اتجاهين متعارضين يدعو الأول إلى ضرورة وضع إطار تنظيمي لبرامج المسؤولية الاجتماعية

للشركات، بغية تقيّد الشركات بها، واحترام مقتضياتها وأحكامها، في حين استبعد آخرون تقييد الشركات بإطار تنظيمي، حجتهم في ذلك أن برامج المسؤولية الاجتماعية تختلف من شركة إلى أخرى، وليس هناك ضرورة لتوحيد القواعد والأحكام. وتضمّنت الورقة، في هذا السياق، جردًا لمجموعة من المبادئ والقواعد ذات الصلة، من دون أن يفوتها التوقف عند بعض المبادرات الدولية الهادفة إلى تطوير برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات ودعمها.

أما في مجال المبادرات والخبرات الدولية في المسؤولية الاجتماعية للشركات، فتوقفت الورقة عند تجربة بلدان الاتحاد الأوروبي الداعية إلى ضرورة مشاركة القطاع الخاص ليس في تحقيق الأرباح الاقتصادية فحسب، لكن في تحقيق الأهداف الاجتماعية كذلك. أما العوامل التي حفّزت دول أوروبا الشرقية إلى تبني برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات فمردها رغبتها في الانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي. وبالنسبة إلى التجارب الآسيوية، أبرزت الورقة اعتماد الهند لبرامج المسؤولية الاجتماعية، وإلى حد ما سنغافورا، وإن تميّزت بالعديد من العناصر التي جعلتها مختلفة عن نظيراتها في دول أخرى. وخلصت الورقة في النهاية إلى مجموعة من الاستنتاجات التي من شأنها تطوير مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات ودعم وتعميق مفهوم «مواطنة الشركات» أو «الشركات المواطِنَة».

أعقبت تقديمَ الورقة **مداخلة أولى** موسومة «من واقع التجربة الجزائرية»، سعى صاحبُها، عروس الزبير، إلى التفكير في واقع الجزائر في ضوء ما تضمنته الورقة الرئيسة لهذا المحور. حيث لاحظ، وهو محق في ذلك، أن الورقة جاءت خالية من أي إشارة إلى تجربة القطاع الخاص في العالم العربي من منظور مفهوم المسؤولية الاجتماعية والحوكمة. وأرجع المعقّب ذلك إلى انعدام المفهوم أصلًا في المجال الاقتصادي في الوطن العربي. بيد أن المعقب أسهب في إبراز مميزات القطاع الخاص في الجزائر، والمقوّمات التي تنظُم نشاطه، وطبيعة علاقته بباقي الشركاء. فمن النقط المميزة للقطاع الخاص الجزائري الطابع العائلي، ما يعني استحالة إعمالها مفهوم المسؤولية في تدبير نشاطها. ثم إنه قطاع موزّع بين الرسمي

وغير الرسمي (غير المنظم)، علاوة على تمركزه في الاستيراد، وغالبًا ما لا يأخذ بالاعتبار الحاجات الأساس للمجتمع الجزائري. ومن مميزاته أيضًا تملّصه من أداء واجب الضريبة، بحسبه قطاعًا غير منظم.

تعرضت **المداخلة الثانية** لـ «دور الدولة في إعادة توزيع الثروة والمداخيل» (علي نصّار)، مُنبّهة في البداية إلى أهمية التركيز على تجربة بعينها، هي طبعًا التجربة اللبنانية. وهكذا، شددت على الاعتبارات العائلية والطائفية التي تحكم القطاع الخاص وتتحكم بنشاطه، مستشهدة بقطاع المصارف التي تجاوز عددها السبعين مصرفًا، والتي قامت بالسطو على المال العام، وجني أرباح فلكية، حصرتها الورقة في أكثر من ٢٧ مليار دولار بين عامي ١٩٩٣ و٢٠١٠. وأشارت الورقة إلى وجود «مافيات» تمكّنت عبر قنوات رسمية وغير رسمية من «تسريب موازنات العديد من الوزارات إلى جيوب المستفيدين من المتنفذين». ثم إن توزع الاستفادة غير الشرعية من الأموال والأرباح المتراكمة خلق أقطابًا طائفية أضعفت الدولة، وأحالت بينها وبين القيام بأدوارها في التوازن وإقرار المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص. ومن أجل الاستدلال على صحة هذه التحليلات توقفت الورقة عند سيرورة الخصخصة في لبنان، والسياق الذي واكب تطبيقها، والنتائج التي أضرت بأوضاع المواطنين وعمّقت معدلات الفقر في أوساطهم.

أثارت الورقة الرئيسة والمداخلتان معًا **نقاشات** مهمة وثرية، وإن أعادت طرح قضايا سبق التعرض إليها في مناقشات الأوراق سالفة الذكر، من ذلك الدعوة إلى ضرورة الفصل بين الدولة والسلطة، والحديث عن السلطة عوض الدولة، وأهمية تدقيق التمايزات بين القطاع العام والقطاع الخاص. وفي المصب نفسه، هناك من أخذ على الندوة استغراقها في الأيديولوجيا من حيث المعالجات والتحليلات، وأن الأجدى التركيز على الأمور العلمية والمعرفية، من قبيل ما الذي يجب أن تقوم به الدولة، وما ينبغي ألا تفعله؟ وأين تبدأ المسؤولية الاجتماعية وأين تنتهي؟ ومن هو الفاسد: رأس الدولة أم القطاع الخاص أم هما معًا. . . وأسئلة كثيرة أثارتها نقاشات هذا المحور.

IV

تضمن **المحور الرابع** والأخير من أشغال الندوة، الخاص بـ «القطاع الخاص العربي والمشاريع والاتفاقات الدولية»، ورقتين بحثيتين. تناولت **الأولى** موضوع «منظمة التجارة العالمية والشراكة الأوروبية ـ المتوسطية ودور القطاع الخاص» (ذكاء مخلص الخالدي). حددت الورقة هدفها في «تحديد دور القطاع الخاص باعتباره قطاع أعمال ومنظمات غير حكومية في اتفاقية منظمة التجارة العالمية واتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية، والتطور الحاصل في هذا الدور نتيجة التغيرات التي مر بها هذان الحدثان، وكيف يمكن تعزيز هذا الدور لأجل تعظيم استفادة الدول العربية منها».

توزَّعت هيكلية الورقة على ستة أجزاء، خُصِّص أولها لإشكالية تعريف القطاع الخاص، مع إبراز الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للقطاع الخاص الذي لا يعمل لأغراض الربح. أما الجزء الثاني، فتناول دور القطاع الخاص في نصوص اتفاقية منظمة التجارة العالمية، وتضمن تفصيلات وتدقيقات ذات علاقة بالموضوع، في حين سعى الجزء الثالث إلى استخلاص جوانب التأثير في تطوير القطاع الخاص من خلال الاجتماعات الوزارية لمنظمة التجارة العالمية، لينتقل الجزء الرابع إلى «دور القطاع الخاص في اتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية». أما الجزء الخامس فعالج «دور القطاع الخاص في زيادة فاعلية اتفاقية منظمة التجارة العالمية والشراكة الأوروبية ـ المتوسطية لتعزيز فائدة الدول العربية»، لتخلص الورقة في جزئها السادس إلى سلسلة من الاستنتاجات، وصلت إلى تسع عشرة توصية.

جاءت الورقة الأخيرة من أوراق الندوة، وهي **الثانية في المحور** الرابع، تحت عنوان «من دولة الريع إلى دولة الإنتاج: العناصر الاقتصادية لعقد اجتماعي عربي جديد» (عمر الرزاز).

اعتبرت الورقة «الريع» مدخلًا مهمًا «لفهم الدولة العربية المعاصرة، وفهم القطاع الخاص، وفهم المجتمع وقيَمه التي تكوّنت عبر الثلاثين أو الأربعين سنة الماضية». فإذا كان مفهوم الريع قد نشأ من اقتصادي إيراني مهدوي منذ أربعة عقود خلت، فقد لقي انتشارًا في البلدان العربية النفطية

أولًا، لتتوسع دائرته فتشمل مجالات كثيرة، إضافة إلى النفط. لذلك، شددت الورقة على أن «العقد الاجتماعي الضمني الذي تشكل خلال العقود الأربعة الماضية، هو أن تقبل الرعية نظام الحكم باعتباره أمرًا واقعًا، وبالمقابل تحصل على حصة من الريع، إن كان على شكل توظيف القطاع العام أو مساعدات أو مكرمات أو خدمات. . .»، وأن «تقبل بهذا الواقع، وتحصل على حصتها». واليوم، بعد مرور أربعين سنة، أصبح بالإمكان «ترييع» كل شيء، ولا سيما في دول الخليج، واستغربت الورقة من أن نسبة ٤٥ في المئة من مداخيل العائلات في الخليج مصدرها موضوع الكفيل أو الكفالة.

طرحت الورقة سبعة عناصر لفهم ما يجري، وبخاصة كسر الريع واستشراف اتجاه الربيع العربي. يتعلق العنصر الأول بالتحول الديمقراطي باعتباره ضرورة، وأبدت الورقة تفاؤلًا مما يجري في المنطقة العربية من حراك والتطلع إلى توسيع دائرة المشاركة عبر صورها كلها، وإن أبدت تخوّفها من أن يعيد الريع إنتاج ذاته، ويقطف ثمار هذا الحراك. ويتعلق العنصر الثاني بإعادة الاعتبار إلى الثروة الوطنية، وشحذ وعي المواطنين بأنها من مشتملات ملكيتهم، وهو ما يفرض حمايتها من التبديد والتآكل التدريجي، كما حصل منذ أربعين سنة. في السياق نفسه، اقترحت الورقة أن يقع التركيز على الضريبة عوض الريع، أي الانتقال مما أسمته «حاكمية الموازنة إلى حاكمية المال العام»، مفسّرة لماذا تلجأ الحكومات العربية إلى الحل الريعي عوض طريقة مفاضلة الضريبة، كما هو حاصل في التجارب الإسكندينافية، ومنها النرويج على سبيل المثال، لتؤكد في العنصر الرابع فشل الاقتصاد الريعي فشلًا ذريعًا بالنسبة إلى عموم البلدان العربية، لأسباب موضوعية، هي أن الريع لا يُحفّز، وغير قادر على الإنتاج. ثم انتقلت الورقة في العنصر الخامس إلى الدعوة إلى أهمية انتقال المنطقة العربية من ثقافة الإذعان والاتباع إلى ثقافة المشاركة التي تتحمل المنظومة الريعية مسؤولية كبيرة في ضمورها في المجال السياسي العربي. وفي العنصر السادس، أكدت الورقة أهمية الانتقال من محاصصة الريع إلى توزيع الدخل والحماية الاجتماعية، لتخلص في العنصر السابع إلى الدعوة إلى الانتقال من «التشرذم السيادي العربي إلى تكتل سيادي عربي».

أعقبت الورقتين **تعقيبات ومناقشات** غنية ومفيدة، فجرى التوقّف كثيرًا عند المفاهيم والمصطلحات المعتمدة في الورقة الثانية، من قبيل الريع والريعية والدولة الريعية والعقد الاجتماعي الضمني والجديد، وما إلى ذلك مما ورد في ورقة «من دولة الريع إلى دولة الإنتاج». وجرى بالموازاة التأكيد على الجهد المبذول في الورقة الخاصة بمنظمة التجارة العالمية والشراكة الأوروبية ـ المتوسطية ودور القطاع الخاص.

في ختام هذه الخلاصة التنفيذية لا بد من التأكيد على أهمية الندوات السنوية التي تعقدها «المنظمة العربية لمكافحة الفساد»، ويشهد معِدّ هذه الخلاصة، بحسبه أحد المشاركين في ندوات المنظمة منذ بدايتها، على النقاش العلمي والفكري الحر والمسؤول الذي يتخلل أشغال الندوات، ويُضفي على جلساتها طابعًا فكريًا مميزًا. ثم إن النخبة المشارِكة عمومًا في ندوات المنظمة تمنح، هي الأخرى، قيمة مُضافة للبحوث والتعقيبات والمناقشات، وتشيع بين المشاركين جوًّا فيه قدر كبير من الحميمية والحرية والمسؤولية.

تقديـــم

عامر خيّاط

يسرّني ويُشرّفني أن أرحب بكم باسم «المنظمة العربية لمكافحة الفساد»، وأخص بالشكر الإخوة والأخوات الذين تحملوا عناء السفر تلبية لدعوتنا إلى المشاركة في ندوتنا السنوية **دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الاقطار العربية**، راجيًا لهم طيب الإقامة في ربوع هذا البلد الكريم.

يكْمُنُ سبب اختيارِ منظمتنا موضوع ندوتنا السنوية هذه في حقيقة إقرارنا بأهمية دور القطاع الخاص العربي ليس فقط في العملية الإنمائية، إنما أيضًا في ضرورة مشاركته الإيجابية في ترسيخ معالم الحياة العربية الجديدة التي نتطلّع إليها، بما في ذلك ترشيد الحكم ومساندة مكوّنات الدولة ومؤسساتها، في مسار قيامها بدورها، وتصحيح هذا المسار كلما تطلب الأمر ذلك، تمامًا كما يجب أن تفعل مكوّنات الشعب الأخرى في أداء دورها وواجبها في تحديد وتجديد إحداثيات هذه المسيرة.

عانت العلاقة بين القطاع العام والقطاع الخاص والسلطة التنفيذية على وجه التحديد شوائب عديدة، ليس في بلادنا فقط إنما في دول عدة، وبالأخص تلك التي تنهج سياسة الاقتصاد الحر وتحرير النشاط الاقتصادي. ساعد في تنمية هذه العلاقة الشائبة تزاوج سلطتي المال والسياسة من جهة، وغرائز الجشع والنهب والاستئثار في المال والربح السريع من جهة أخرى.

كما أدّت الأزمات والانهيارات المالية المتكررة في العالم إلى خسائر فادحة في المال العام والخاص، ما أثر في قدرة الإدارات الحكومية ليس في تمويل المشاريع التنموية فحسب، إنما أيضًا تسببت في إعاقة تسديد تلك الحكومات التزاماتها المالية والاجتماعية الآنية والمستقبلية تجاه شعوبها ومجتمعاتها، وبخاصة في أمور ضمان الشيخوخة ودعم الطفولة والأمومة، وكذلك في مواضيع الضمان الصحي والتأمين الاجتماعي والإنفاق على التعليم، بما يهدد أمن المواطن وكرامة عيشه. من هنا يتوجّب على القطاع الخاص، **أولًا** المساهمة في المشاريع العامة، **وثانيًا** الالتزام من خلال مفهوم المسؤولية الاجتماعية بالمساهمة مع القطاع العام والحكومي في تحمل قسط وافر من تكلفة تحقيق مجتمع الرفاهة والعدالة. هذا لا يعني إعفاء الحكومات من قيامها بمسؤولياتها في هذا المجال. ويجب أن ينطوي مفهوم المسؤولية الاجتماعية على الإلزامية القانونية والواجب الوطني، وليس على كونه عملَ خير ومنّة وتحسين الصورة.

هناك آليات عديدة لتشبيك مؤسسات القطاع الخاص في هذه العملية، تراوح بين مشاريع الخصخصة، والشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP)، والمشاركة (Participation) في إقامة مشاريع مشتركة بين القطاعين العام والخاص، وهو ما نأمل من ندوتكم هذه بحثه وتبيان إيجابيات وسلبيات هذه الآليات بما يحقق الفائدة العامة ومصلحة شعوبنا العربية.

في ما خلا الثوابت القومية والوطنية التي تلتزم بها منظمتنا منذ تأسيسها، ليس لدينا أي موقف سياسي أو أيديولوجي تجاه آلية معيّنة، وتفضيل إحداها على أخرى. جدوى أي آلية مناط بشفافيتها وحرصها على الصالح العام، وابتعادها عن الفساد والاستغلال. سقفنا في هذا المجال يحدده الحوار الموضوعي، وهو مدخلنا الوحيد من أجل الوصول إلى الحل الأنجع.

شهدت المنطقة العربية، مع مطلع هذا العام (٢٠١١)، حراكًا سياسيًا واجتماعيًا غير مسبوق، يطالب بإحداث تغيير جذري في نمط إدارة الحكم في الأقطار العربية، بما يؤدي إلى الحفاظ على كرامة الناس، وتأمين حياة

رغدة للشعوب، وإخضاع المسؤولية العامة للمراقبة والمساءلة والمحاسبة. وكان لشعار مكافحة الفساد (وما يرافق الفساد من مذهبية وطائفية هي ليست سوى أوجه مختلفة له) الذي رفعته بشجاعة شعوبنا العربية، الدور الأكبر في تأجيج هذا الحراك، وحسبها في ذلك أن لا كرامة لوطن في غياب كرامة المواطن.

نحن في «المنظمة العربية لمكافحة الفساد» نعتبر أنفسنا حالة من هذه الظاهرة الشعبية الواسعة، ويحلو لنا أن نعتبر أنفسنا أيضًا ساهمنا عبر تأسيس منظمتنا منذ خمس سنوات ونيّف ـ عندما اجتمع نخبة من أعلام الفكر والمعرفة والسياسة العرب هنا في بيروت ليقرروا تأسيس هذه المنظمة ـ ساهمنا في توسيع الإدراك والمعرفة بمخاطر آفة الفساد المستشرية في أقطارنا، وعَملنا بما هو متاح لنا من موارد مالية وبشرية في حث الحكومات العربية على ترشيد حكمها والالتزام بمعايير النزاهة والشفافية، وصولًا إلى إقامة مجتمع عادل تسود مواطنيه علاقات سوية مع حاكميهم في ظل دولة القانون، وسقف عالٍ من الديمقراطية.

كل ما فعلناه إلى يومنا هذا لا يتجاوز تحلية قطرة ماء من بحر مالح تراكمت وترسّخت فيه منذ قرون آفات وطبائع مجتمعية فاسدة. فشلت حكوماتنا العربية منذ تسنّمها مقاليد الحكم في مرحلة ما بعد الاستقلال في إحداث التغيير المنشود، لا بل سعت في بعض الأحيان إلى الاستفادة من هذا الواقع المرير في تثبيت حكمها وقبضتها على شعوبها. يترتب علينا إذن الانتقال إلى دور أكثر إيجابية من أجل دعم هذه الحركة الصاعدة والحفاظ عليها من المخاطر الكبيرة المحيطة بها، الساعية إلى إفشالها ووأدها. هذه الأمور نتمنى بحثها في الحلقة النقاشية المنعقدة على هامش ندوتكم هذه في جلستها الختامية.

وددت، أيها الإخوة الأعزاء، من هذه المقدمة أن تشكل مدخلًا لمناقشة المواضيع المطروحة في محاور هذه الندوة التي نتمنى جميعًا أن يجري الحوار فيها بحريّة وموضوعية وصولًا إلى تحديد الدور الأمثل للقطاع الخاص العربي لتفعيل أدائه وحشد إمكاناته في سبيل إرساء المجتمع العادل والحكم الرشيد في بلداننا العربية.

في الختام، أعود لأرحب بكم في هذه الندوة. كما أغتنم هذه الفرصة كي أرحب بالصديق العزيز طلال أبو غزالة، عضو مجلس أمنائنا ورئيس مجموعة طلال أبو غزالة الدولية، المتكلم الرئيس في هذه الندوة من حيث كونه أبرز من يمثل القطاع الخاص في مجلس أمناء المنظمة.

كما أود باسمكم أن أرحب بالرئيس سليم الحص، رئيس مجلس أمناء المنظمة، شاكرًا حضوره هذه الجلسة. كما أود أن أسجل هنا رعايته وحرصه الدائم على المنظمة طوال السنوات الخمس الماضية، التي دونها ما كنّا هنا في رحاب هذه القاعة. أرجو من دولته التفضل بافتتاح هذه الندوة ورئاسة جلستها الافتتاحية.

كلمة الافتتــاح

القطاع الخاص ومسار التنمية المُستدامة

سليم الحص

أرحب بكم جميعًا أجمل ترحيب، وأتمنى لكم غَرفًا سخيًّا من نتاج البحث، يُلقي الضوء ساطعًا على ما يمكن أن يؤديه القطاع الخاص من دور بنّاء في تعزيز حركة التنمية المستدامة، كما في ترشيد الحكم في أقطارنا العربية.

دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة حيوي إلى أبعد الحدود، حيث التنمية لا تتوقف في حال من الأحوال كلّيًا على ما يؤدّيه القطاع العام من دور. لا شك في أن للقطاع العام دورًا أساسيًا في التنمية، وكثيرًا ما تكون مشاريع التنمية متوقفة على مبادرات منه، إلا أن القطاع الخاص، وبخاصة حيث الاقتصاد الوطني يصطبغ بإسهام بارز من جانب هذا القطاع، يؤدي دورًا أساسيًا في مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

لا ريب في أن الدور الذي يؤديه القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة يختلف باختلاف الموقع الذي يشغله القطاع الخاص في صنع الناتج المحلي، إذ الفارق ملحوظ بين الاقتصادات التي يغلب فيها القطاع الخاص على تكوين الناتج المحلي، وتلك التي يشغل فيها القطاع العام موقعًا محوريًا. إلا أن الملاحظ أن المكانة التي تشغلها الاقتصادات الحرّة التي يغلب عليها القطاع الخاص، اكتسبت وزنًا نسبيًا على وجه محسوس

خلال السنوات الأخيرة التي انحسر فيها القطاع العام على وجه ملحوظ، وتعزز الدور الذي يتولّاه القطاع الخاص نسبيًا.

التنمية لا تكون مستدامة في حقيقة الأمر ما لم تكن نابعة من حيوية تلقائية خلّاقة، وهذه الحيوية لا تتوافر عمومًا إلا بوجود قطاع خاص تدبُّ في أوصاله حركية مشهودة.

طوت التطورات المتسارعة في العصر الحديث عهدًا كان العالم فيه منقسمًا بين دول رأسمالية، يغلب عليها دور القطاع الخاص، ودول اشتراكية يغلب عليها القطاع العام إدارةً وتخطيطًا وإنتاجًا. فالدول التي تسمى اشتراكية انحسر ظلها على وجه ملحوظ خلال السنوات الأخيرة، وأضحت الاقتصادات في العالم أكثر تشابهًا مع تفاوت ملحوظ في مدى الدور الذي تؤديه السلطة في القرار الاقتصادي والإنتاج الوطني بالمقارنة مع الدور الذي يعود إلى المبادرة الخاصة والقطاع الخاص. فأكثر الاقتصادات في العالم اليوم تجمع بين القطاع العام والقطاع الخاص ولو بأنماط متفاوتة تحكمها اعتبارات مختلفة منها الأيديولوجية، ومنها البراغماتية، ومنها الظرفية.

المهم أن يُصاغ النظام الاقتصادي على الوجه الذي يضمن المصلحة الاستراتيجية للمجتمع. وهذا ما يترجم عادة في الدساتير والقوانين، وبالتالي في طبيعة النظام المطبّق في مختلف الدول.

كما أن للقطاع الخاص دورًا مرموقًا في مسار التنمية الاقتصادية، كذلك في ترشيد الحكم في الأقطار العربية، بمعنى أن النظام الديمقراطي الذي يعبّر عن إرادة الشعب الحرة، كما هو مفترض، يبقى كفيلًا بتصويب مسار الحكم، بحيث يكون دومًا في خدمة الشعب ومصالحه. من هنا القول إن الإصلاح الديمقراطي هو في الأوقات كلها هدف وطني منشود.

الديمقراطية تكون نظامًا وكذلك ثقافة. والممارسة الديمقراطية تكون في أفضل حالاتها عندما يقترن النظام الديمقراطي بثقافة ديمقراطية واسعة، ولا تكتمل فاعلية الممارسة الديمقراطية إلا بتزاوج المعنيين، في النظام كما في الممارسة. والممارسة الديمقراطية تتلازم عمومًا مع نظام تمثيلي تجري

فيه انتخابات دورية لممثلي الشعب. ومن المفترض أن تكون الانتخابات حرّة ونزيهة إلى أبعد الحدود. وهذا ما نفتقر إليه في الوطن العربي على وجه فاضح. ففي بعض الأقطار العربية ليس هناك مجالس تمثيلية، وفي بعض البلدان التي توجد فيها مجالس تمثيلية فإن الصفة التمثيلية كثيرًا ما تكون منقوصة أو واهية نظرًا إلى ما قد يعتور عملية الانتخاب من اختلالات، ونظرًا إلى محدودية الدور الذي يتولّاه مجلس النواب في بعض الأقطار. ومن المفترض أن يتولّى المجلس التمثيلي السلطة التشريعية، بمعنى أن المجلس هو الذي يمارس هذه السلطة التي تقوم أيضًا بدور التتبع لأعمال السلطة الإجرائية وإخضاعها للمساءلة والمحاسبة.

في الختام يسعدني أن أتوجّه بالشكر العميق والامتنان الصادق إلى الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، بقيادة الأخ العزيز والصديق الكريم عبد اللطيف الحمد، تقديرًا لما كان له من مبادرات طيبة ودعم حميد للمنظمة العربية لمكافحة الفساد، مع كل الاحترام.

المشاركـون

ابتسام الكتبي	(الإمارات العربية المتحدة)	أستاذة العلوم السياسية في جامعة الإمارات، عضو مجلس أمناء المنظمة العربية لمكافحة الفساد.
ألبير داغر	(لبنان)	أستاذ الاقتصاد في الجامعة اللبنانية.
امحمد مالكي	(المغرب)	أستاذ العلوم السياسية، ومدير مركز الدراسات الدستورية والسياسية في جامعة مراكش.
أمين صالح	(لبنان)	مدير المحاسبة العامة في وزارة المالية سابقًا، ورئيس الهيئة الأهلية لمكافحة الفساد.
بدر مال الله	(الكويت)	المدير العام لمعهد التخطيط، مستشار الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، الكويت.
بشارة مرهج	(لبنان)	وزير ونائب سابق.
جميل مطر	(مصر)	كاتب ومفكر مصري مهتم بقضايا الإصلاح والتحول الديمقراطي، عضو مجلس أمناء المنظمة العربية لمكافحة الفساد.
جورج قرم	(لبنان)	وزير مالية سابق في الحكومة اللبنانية، وعضو مجلس الأمناء ومجلس الإدارة في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.
حيان حيدر	(لبنان)	باحث في الشؤون السياسية.
داوود خير الله	(لبنان)	أستاذ القانون الدولي في جامعتي جورج تاون وجونز هوبكنز في الولايات المتحدة الأميركية ونائب رئيس الدائرة القانونية في البنك الدولي للشؤون القانونية سابقًا. عضو مجلس أمناء المنظمة العربية لمكافحة.

ذكاء مخلص الخالدي (العراق) رئيسة دائرة البرامج في (ESCWA) سابقًا، وخبيرة وكاتبة في الشؤون الاقتصادية.

زياد حايك (لبنان) الأمين العام للمجلس الأعلى للخصخصة.

سليم الحص (لبنان) رئيس وزراء سابق، ورئيس مجلس الأمناء ومجلس الإدارة في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

طاهر كنعان (الأردن) نائب رئيس وزراء سابق وأستاذ باحث في المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات (الأردن)، وعضو مجلس الأمناء والإدارة في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

طلال أبو غزالة (الأردن) رئيس مجموعة طلال أبو غزالة الدولية، وعضو مجلس الأعيان الأردني، وعضو مجلس أمناء المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

عامر خيّاط (العراق) أمين عام المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

عامر ذياب التميمي (الكويت) كاتب اقتصادي، ورئيس مجلس إدارة الجمعية الاقتصادية الكويتية.

عبد الله النيباري (الكويت) نائب سابق في مجلس الأمة الكويتي، وعضو مجلس الأمناء ومجلس الإدارة في المنظمة العربية لمكافحة الفساد.

عبد الجليل النعيمي (البحرين) عضو الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان.

عبد الحليم فضل الله (لبنان) رئيس المركز الاستشاري للدراسات والتوثيق، بيروت.

عبد النبي العكري (البحرين) رئيس مجلس إدارة الجمعية البحرينية للشفافية وعضو الجمعية البحرينية لحقوق الإنسان.

عروس الزبير (الجزائر) أستاذ في جامعة الجزائر، وعضو المجلس العلمي لمركز البحوث في الاقتصاد.

علي نصار (لبنان) صحافي، كاتب ومحلل سياسي.

عماد حب الله (لبنان) رئيس الهيئة الناظمة للاتصالات.

عمر الرزاز (الأردن) رئيس مجلس أمناء صندوق الملك عبد الله الثاني للتنمية، ومدير عام مؤسسة الضمان الاجتماعي في الأردن سابقًا، ومدير مكتب البنك الدولي في لبنان سابقًا.

غالب أبو مصلح	(لبنان)	كاتب وباحث في الشؤون الاقتصادية.
محمد الحموري	(الأردن)	وزير التراث والتعليم العالي سابقًا، أستاذ القانون والعميد المؤسس لكلية الحقوق في الجامعة الأردنية سابقًا، مستشار قانوني.
محمد عبد الشفيع عيسى	(مصر)	أستاذ الاقتصاد في المعهد القومي للتخطيط.
منير الحمش	(سورية)	رئيس مجلس إدارة الجمعية العربية للبحوث الاقتصادية.
هدى رزق	(لبنان)	أستاذة علم الاجتماع في الجامعة اللبنانية، ومستشارة في اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (ESCWA).
يحيى حسين عبد الهادي	(مصر)	مدير مركز إعداد القادة لإدارة الأعمال بمصر، ومؤسس حركة «لا لبيع مصر».

الكلمة الرئيسة

الأعمال والمجتمع

طلال أبو غزالة

ينطوي مفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات على دمج القيم والاهتمامات والاعتبارات الاجتماعية في الأنشطة اليومية والاستراتيجية للشركة. وتثير هذه المسؤولية الاجتماعية قضية أساسية بالنسبة إلى الشركات والمجتمع على حد سواء. وتتمثل هذه القضية في ماهية دور المؤسسة الخاصة ومسؤوليتها.

بداية، لماذا نستخدم مصطلح «الشركات» في المسؤولية الاجتماعية للمؤسسات الخاصة بدلًا من المصطلح الأعم والأكثر شمولًا «قطاع الأعمال»؟ وهل هذا يعني ضمنًا أن المسؤولية الاجتماعية تقع على عاتق الشركات فحسب، ولا تقع على المؤسسات الصغيرة؟ والجواب بالطبع بالنفي.

ينصبُّ التركيز على الشركات تحديدًا نظرًا إلى ما تتمتع به من كبر حجم ونطاق وقوة تأثير في النظام السياسي، وفي البيئة والاقتصاد والمجتمع ككل، كما تتمتع الشركات بشكل عام بموارد كبيرة تفوق بكثير موارد الشركات الصغيرة، حيث يمكنها إصدار سندات بيع أسهم، وفي بعض الحالات ترتيب ديون ضخمة لسنوات عدة، تمامًا كما تفعل الحكومات، بل تُعدّ بعض الشركات عبر الوطنية الكبيرة (العابرة للقارات) أكبر من بعض

البلدان إذا ما قورنت من حيث حجم المبيعات السنوية مع الناتج المحلي الإجمالي لتلك البلدان. إضافة إلى ذلك قد يجوز القول صراحة إنه من الأسهل توجيه بعض موارد الشركة نيابة عن جمهرة المساهمين لمصلحة المجتمع مقارنة مع الموارد من الفرد مباشرة.

في المقابل تتمتع الشركات والمؤسسات الصغيرة بقدرات محدودة للحصول على مصادر التمويل أو القروض، وعلى قدر أقل من الموارد للحفاظ على بقائها واستمراريتها، وخصوصًا إذا ما حصل أي تدهور في الأوضاع الاقتصادية، كما تفتقر الشركات الصغيرة إلى التأثير الكبير في النواحي السياسية والاقتصادية والبيئية مقارنة مع الشركات الضخمة.

أولًا: الرقابة الحكومية على الشركات

ينطبق الأمر نفسه على قضية الرقابة الحكومية على الشركات، إذ تكون الحكومات، وبخاصة الحكومات المحلية، أقل قدرة على مراقبة الشركات الكبرى مقارنة بقوة رقابتها على المؤسسات الأصغر حجمًا والأقل قوة وعالمية. ذلك أن الشركات الكبرى سواء أكانت سلاسل بيع التجزئة، أم شركات الطاقة، أم المؤسسات المالية، فإنها غالبًا ما تكون خارج نطاق المراقبة لانتشارها الجغرافي ولتعدد جنسياتها، إضافة إلى أنه من الصعب مقاومة الجاذبية الاقتصادية التي تتمتع بها تلك الشركات، وأيضًا ما يتيحه لها حجم مواردها ومدى نفوذها من فرصة لتعاظم تأثيرها (سواء في الخير أم في الشر).

يمكننا أن نستنتج أن المسؤولية الاجتماعية للشركات نشأت نتيجة التغيرات في الوضع الاقتصادي، ومُحاولةً لتحقيق بعض التوازن في معدلات الدخل، إذا جاز التعبير، بحثًا عن التوازن. وبمواجهة هذه التغيرات في دور الشركات ونفوذها نشأت تغييرات مقابلة في توقعاتنا واحتياجاتنا منها.

شملت أدبيات المسؤولية الاجتماعية للشركات مصطلحات معيّنة مثل «عطاء الشركات» في المجتمع. وكان ينظر إلى هذه البرامج أحيانًا باعتبارها ذات طبيعة استراتيجية، بينما كانت تهدف في الأغلب إلى المصالح الشخصية لمؤسسي الشركة أو مدرائها التنفيذيين. وفي معظم الحالات تميل

هذه البرامج إلى أن تكون مجرد تعزيز للمظهر الخارجي للشركة، أو علاقات عامة، أو دعمًا لدائرة التسويق. ومن الأمثلة المعاصرة المثالية على هذا الأمر رعاية الشركات للرياضة. ومن الممتع أن نتخيّل كيف سيكون كأس العالم، أو سباق فرنسا للدراجات، أو سباقات السيارات، أو بطولات الغولف لولا رعاية الشركات لهذه الفاعليات! إن في ذلك تبادلًا واضحًا ينطوي على المنفعة المشتركة. فإذا نظرنا إلى الشركة بصفتها شخصًا معنويًا وفق المعايير نفسها التي ننظر بها إلى الأشخاص الطبيعيين، نرى أنه لا يوجد أي شيء غير عادي أو معيب في هذه العلاقات المفيدة بشكل تبادلي. لكن عندما نضع المعايير لسلوك أخلاقي أمثل، سواء للشركات أم للأشخاص الطبيعيين، فإننا نكون قد انتقلنا لنتفحص فكرة الإيثار.

ثانيًا: تعريف الإيثار

يمكن تعريف الإيثار بشكل أساس باعتباره الاهتمام بمصالح الغير، ونبذ الأنانية لصالح الآخرين وخيرهم. ويمكن اعتبار مفهوم العمل الخيري ذا صلة وثيقة بمصطلح الإيثار عندما يستخدم من الأفراد، أو المنظمات ذات الموارد الكبيرة لتوفير المال ورأس المال والتعليم، أو منافع أخرى لباقي البشر من دون مصالح مقابلة. وكما قال توماس باين: «إن ديانتي هي عمل الخير».

يترك كثيرون من الأفراد الأثرياء ثروتهم أو أجزاء منها بما في ذلك التركات، عند وفاتهم، أو قبل ذلك، لقضايا اجتماعية جديرة بالاهتمام مثل إنشاء المستشفيات، ودور الموسيقى، والمكتبات، والمدارس، والمؤسسات، والأعمال المفيدة الأخرى. ومنذ القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين، شهدنا ثروات هائلة وأعمالًا خيرية كبيرة من أمثال كورنيليوس فاندربيلت، أندرو كارنيغي، وج. ب. مورغان وآخرين من أباطرة الصناعة. وكما يمثل بيل غيتس (مايكروسوفت) ومؤسسة غيتس مثالًا حيًا في الزمن الحالي، إلا أن الأمانة تقتضي أن نشير إلى أن القانون الأميركي أكثر من غيره شجع على تلك التبرعات لأنه أعفاها من الضريبة وحسمها منها. وفي المقابل وبمزيد من أمانة الرأي نقول إن هذه التبرعات قد لا تكون تمامًا إيثارًا، بل لمصلحة شخصية مادية هي الاستفادة من الإعفاءات الضريبية، وأحيانًا للتهرّب منها.

ذلك أن ما يودعه أحد الأغنياء من ثروته في صندوق خيري يحصن ذلك المال من الضرائب بما فيه الضريبة على الفوائد.

باللغة اليونانية، تعني «الأعمال الخيرية» (Philanthropy) حب البشرية. والأعمال الخيرية هي الأعمال التي تهدف أساسًا إلى تعزيز رفاهية إخواننا في المجتمع. ذلك أن التفاوتات في المجتمع والفجوة القائمة بين الأغنياء والفقراء استدعت الحاجة إلى الأعمال الخيرية. ولعل ذلك هو ما قصده فرانكلين روزفلت حين قال: «إنني أؤمن أنه ما دام هنالك خير كثير، فإن الفقر شر كبير»!

ثالثًا: مصطلح المسؤولية الاجتماعية الإنسانية

يشير مصطلح المسؤولية الاجتماعية الإنسانية أو الإيثارية للشركات إلى مسؤولية حقيقية واختيارية تنطوي على الاهتمام والرعاية، وأن تكون الشركة «مواطن صالح» من خلال «رد الجميل» إلى المجتمع، وتعزيز الخير الاجتماعي بغض النظر عما إذا كانت الشركة سوف تجني ماليًا ثمار ما زرعته روحيًا. وهذا يتطلب أن تُساعد الشركات في التخفيف من الآفات والأمراض الاجتماعية، مثل الفساد والمخدرات والفقر والجريمة والأمية ونقص التمويل للمؤسسات التمويلية لدعم الفنون والبطالة المزمنة وغيرها من المشكلات الأخرى في المجتمع. وتستند المسؤولية الاجتماعية الإيثارية للشركات إلى «مسؤولية وواجبات القدرة»، ما يعني أن على الشركة التي تمتلك الموارد التي تُمكّنها من القيام بعمل خيري اجتماعي واجبات يتوجب عليها القيام بها. وكما أشرت سابقًا، إننا نتحدث عن المسؤولية الاجتماعية لـ «الشركات»، لأن الشركات تحديدًا تمتلك رؤوس الأموال والقوة والإمكانات لتحول قدرًا أكبر من «مسؤولية القدرة».

من هذا المنطلق تشمل المسؤولية الاجتماعية الإيثارية للشركات السياسات والمبادئ والإجراءات والأفعال التي تهدف إلى تعزيز رفاه المجتمع وتحسين جودة المعايير المعيشية، من دون أي بديل، أو عوض، كما أنها تنطوي على مقاربة القدرات الرئيسة للشركات مع الاحتياجات المجتمعية. لذلك تدمج مسؤولية الشركة الاجتماعية الإيثارية الأخلاق

ضمن عمليات الشركة وأنشطتها، بحيث تركز على رسالتها بجعل العالم مكانًا أفضل من خلال المساعدة في حل المشكلات الاجتماعية. وبخلاف المسؤولية الاجتماعية الاستراتيجية للشركات، التي يعتقد فيها أن الأموال تستثمر في أعمال خيرية لتحقيق عائد لمؤسسة العمل، لا يكون هذا هو الدافع في مسؤولية الشركات الاجتماعية الإيثارية، على الرغم من أن الشركة يمكن أن تستفيد من ذلك باعتباره منتجًا ثانويًا.

رابعًا: الإيثار والإدارة الطوعية

حيث إن الإيثار تعريفًا هو الاهتمام بمصلحة الغير (نبذ الأنانية)، فإن العطاء من أجل الحصول على فوائد لا يُعد إيثارًا. ويتسم الإيثار أيضًا بطبيعته بالإدارة الطوعية. لذلك، فإن الإجراءات التي تُمليها الواجبات والالتزامات والقوانين بشكل عام لا تشكل إيثارًا. كذلك فإن الزكاة في الإسلام التي تفرضها الحكومة على أرباب العمل، أو أي استحقاقات أخرى مطلوبة، لا تشكل إيثارًا بحد ذاتها. وهذا لا يعني أن الأشخاص الذين يعطون الزكاة، أو توفير أصحاب العمل للحوافز التي نص عليها القانون لا يمتلكون مشاعر الإيثار الحقيقية في قلوبهم، بل في كثير من الأحيان يتزامن الإيثار مع أداء الواجبات، أو المتطلبات. لكن الإيثار الحقيقي يكون بطبيعته الأساسية طوعيًا. «الدين الحقيقي هو حياة الواقع: هو أن تعيش حياتك بكل جوارحك، وبكل ما في نفسك من خير واستقامة وصلاح»، كما يقول ألبرت آينشتاين.

خامسًا: المسؤولية الاجتماعية... قضية جدلية

أود أن أذكر هنا أن حقيقة المسؤولية الاجتماعية للشركات لا تزال قضية جدلية. ويعود السبب في ذلك إلى أن أول سؤال سألته في البداية هو: «ما هي أدوار ومسؤوليات المؤسسات الخاصة؟» لا يزال موضع نزاع. فمن ناحية يتشكل لديك قناعة وإيمان بمبادئ الاقتصاد الحر، وبأن الدور الوحيد للمؤسسة التجارية هو المساهمة في تعزيز قيمة حقوق المساهمين.

يُرجِع هؤلاء الأصوليون الاقتصاديون فلسفتهم التي تستند إلى الإيمان إلى اقتصاديين غربيين مثل آدم سميث وريكاردو اللذين شرحا مفاهيم «اليد الخفية» و«الميزة المقارنة». واشتهر سميث بالاستشهاد بـ «اليد الخفية» في سوق الاقتصاد، التي تنظم بكفاءة توريد العمل ورأس المال والبضائع والخدمات في الاقتصاد في مؤلفه الأكثر شهرة **ثروة الأمم**، حيث كتب عبارة اشتهرت عنه هي: «لا نتوقع العشاء من إحسان الجزار أو الطاهي أو الخباز، وإنما من اهتمامهم بمصالحهم الشخصية. لا نقنع أنفسنا بإنسانيتهم ولكن بحبهم لذاتهم، ولا نخاطبهم باحتياجاتنا ولكن بمزاياهم». تاريخيًا، تقبّل كثيرون من المفكرين والعاملين في الاقتصاد الحر (أي الشركات والعملاء) فكرة أن هذه هي طريق الشركات إلى تحقيق العالم الأفضل. فمن خلال المصالح الشخصية المشتركة نحسّن جميعًا حصتنا المشتركة. أو بكلمة أخرى فإن تحقيق الأرباح يُضاف إلى الناتج القومي، الأمر الذي يُحقق المصلحة للمجتمع.

إلا أن مؤلَّف سميث الأول **نظرية المشاعر الأخلاقية** (الذي أعتبره شخصيًا أفضل أعماله)، الذي نص فيه «نظرية» أن المشاعر الأخلاقية تنشأ من مكانة الرجل في المجتمع، إلا أن الأشهر في تعريفه يبقى كيفية عمل المصلحة الشخصية يدًا بيد مع اقتصاد السوق لتحقيق أفضل توزيع ممكن للسلع والخدمات.

أظهر التاريخ لنا على حد سواء تفوّق اقتصاد السوق، فضلًا عن عيوبه، مثل الظروف البائسة للعمال والفقراء الذين في كثير من الأحيان، يجدون أنفسهم فيها. فمنذ بداية الثورة الصناعية في القرن التاسع عشر في إنكلترا إلى وقتنا الحاضر لا تزال انتهاكات العمل موجودة في عشرات الدول من مختلف أنحاء العالم. ونشأت الماركسية والشيوعية في القرن العشرين للرد على انتهاكات اقتصاد السوق الرأسمالي هذه.

من المثير للاهتمام أن ماركس وإنجلز، مؤسسا الشيوعية في القرن العشرين، غربيان. ولم تنجح الشيوعية قط في مد جذورها بشكل حقيقي في الغرب، بدلًا من ذلك أصبحت مرتبطة مع الشرق. ولعل أحد أسباب فشل الشيوعية في الغرب هو أن الحكومات الغربية مدعومة من المصلحين

الاجتماعيين، والحركات العمالية طوّرت، أخيرًا، قواعد السوق الحرة التي تقدم بطريقة ما الحماية إلى هؤلاء العمال والفئات الضعيفة من السكان بالمقارنة مع غيرهم في أجزاء أخرى من عالم الشيوعية الجدد المعادين للرأسمالية والسوق الحرة.

أدى انتصار اقتصاد السوق الحرة على الاقتصادات المخططة والمُدارة مركزيًا في الصين والاتحاد السوفياتي السابق خلال القرن العشرين إلى تدعيم الأنظمة الاقتصادية والقانونية في الغرب والجذور الفكرية والفلسفية والاجتماعية التي نمت من خلال تلك النظم، وترسيخ القناعة بأن دور الشركة هو تراكم الثروات للمساهمين، وبالتالي للمجتمع.

سادسًا: تحدٍ فلسفي عالمي

بالتالي، إن المسؤولية الاجتماعية للشركات هي أول تحدٍ فلسفي رئيسي عالمي ناجح أمام أيديولوجية محافظي السوق القائمة على أساس المعتقدات.

أستطيع القول إن معتقدات المحافظين الاقتصادية هي التي تحكم تفكيرهم لأن الموضوع بالنسبة إليهم هو أمر معتقدات، حيث إن السعي إلى تحقيق مصالح شخصية لا يشكل المسؤولية الوحيدة لمؤسسات الأعمال، لكنه يشكل الدافع الوحيد الذي يؤدي إلى نتائج اقتصادية سليمة للمجتمع ككل. وهذا هو البعد الوحيد في فلسفتهم الذي يُعدّ أخلاقيًا حقًا. إنهم يعتقدون بأن محاولة تخفيف ما يعتبرونه الغرض الوحيد للأعمال التجارية (تعزيز قيمة حقوق المساهمين) من خلال إضافة البُعد الأخلاقي إلى هذا الهدف سوف يُعكّر المياه، ويقلل الحيوية الاقتصادية، وبالتالي يُخفّض الفوائد التي يوفّرها النشاط التجاري للأفراد والمجتمعات والدول. وتعتبر مجلة **الإيكونومست** (الاقتصادي) الإخبارية المعروفة عالميًا أحد أبرز المؤيدين المعاصرين لهذا التفكير. وهي المجلة الأكثر قراءة وموثوقية من قبل العاملين في التجارة العالمية والقادة الاقتصاديين والسياسيين. وقادت **الإيكونومست** الجدال ضد المد المتصاعد لمؤيدي المسؤولية الاجتماعية للشركات، الذين دعوا على نحو متزايد إلى إعادة النظر في دور التجارة من

حيث بُعدها الاجتماعي. ومن وجهة نظر مجلة **الإيكونوميست** ومؤيدين مماثلين، فإن الدور الوحيد الذي يجب أن تؤديه التجارة هو صنع الثروة، وأي استهتار بهذا الدور من خلال المسؤوليات الإضافية (اجتماعية أو غيرها) سيضُر بالمساهمين والمجتمع.

سابعًا: مشاكل متعددة... ووجهات نظر مختلفة

الحقيقة، توجد هناك مشاكل متعددة في وجهات نظر محافظي السوق التي تستند إلى الإيمان. إذ بالعودة إلى «أب» الاقتصاد الغربي، آدم سميث، نرى أن نظريته «اليد الخفية» كانت مجرد ملاحظة وليست واجبًا أخلاقيًا. والحقيقة أن التركيز على الذات يؤدي، بشكل أكبر أو أقل، إلى الأفضل عندما ينظر إلى الصورة بكاملها، وليس بشكل مغلق.

علاوة على ذلك، فشل أصوليو السوق الذين يرتكزون على العقيدة في الاعتراف، أو الإقرار، بالتغييرات الجوهرية التي حصلت في المشهد الاقتصادي. ذلك أن آثار العولمة وارتقاء الشركات من كيانات محلية إلى كيانات وطنية، ومن ثم إلى كيانات عابرة للقارات، بل إلى كيانات شبه حكومية أوجب حدوث تغيير موازٍ في نظرتنا إلى دور الشركات في الاقتصاد الوطني، وفي العالم بأسره.

أدّت كوارث وأزمات الثمانينيات الصغيرة والكبيرة في أميركا، والكارثة النووية الأخيرة في اليابان، والتسرّب النفطي لشركة BP في خليج المكسيك، والأزمات المالية الأخيرة، على سبيل المثال، إلى ضرورة تأسيس صناديق احتياط لمواجهة أخطاء الشركات (سواء أكانت تلك الأخطاء إدارية أم أخلاقية)، التي من شأنها أن تُلحق ضررًا مدمّرًا بالمجتمعات، وليس بمجتمع واحد بمفرده، بل على العالم.

لا تُعد المخالفات التي ترتكبها الشركات شيئًا جديدًا. إلا أن الجديد هو أننا نعيش اليوم في فضاءات عالمية، وما يحدث في مكان معين يؤثر في بلدان أخرى سواء أكانت قريبة أم بعيدة. وتبقى ضمن هذه الفضاءات العالمية الحدود السياسية والفردية التقليدية ثابتة بشكل أكبر أو أقل بالنسبة إلى الحكومات والأشخاص الطبيعيين، لكنها لا تكون كذلك بالنسبة إلى

الشركات عبر الوطنية. وارتقت بعض الشركات الكبرى إلى مستويات تجاوز بلدها. على سبيل المثال عندما تنقل شركة أميركية تعمل على نطاق عالمي مقرّها الرئيس إلى قطر، أين يكون وطنُها وولاؤها الحقيقي؟ وعندما تنقل شركة فرنسية عالمية ممتلكاتها التقنية الأساسية كلها، بما في ذلك البحث والتطوير، إلى الصين، عندها هل يظل من الصحيح أن نقول إن الشركة ما زالت شركة فرنسية؟

يبرز سؤال موازٍ بشأن تحقيق الإضافة إلى قيمة حقوق المساهمين. فعندما يكون المساهمون سلبيين ومتباينين ومن بلدان مختلفة (لا دور لهم في الإدارة) في كثير من الأحيان، ومستثمرين كليين، مثل صناديق التقاعد والهيئات الحكومية، عندها ماذا يعني الالتزام تجاه «قيمة المساهم» حقًا؟ وعندما يجري توزيع ملكية الأسهم إلى درجة أن أكبر المستثمرين لا يمتلكون سوى نسبة صغيرة وغير مؤثرة من حقوق التصويت، فهل يصبح تركيز الإدارة حقًا على تعزيز «قيمة المساهم»؟ أم أن هذا يُعد ستارًا لتعزيز السلطة التنفيذية؟ وللدلالة على ذلك نستذكر أنه وفقًا لإيكويلار (Equilar) فإن معدل أجور كبار المسؤولين التنفيذيين في الشركات الأميركية المئتين الكبرى في عام ٢٠١٠ ارتفع بنسبة ٢٣ في المئة مقارنة مع عام ٢٠٠٩، بينما ارتفع معدل البطالة إلى أرقام قياسية تاريخية، كما فشل معدل أجور العمال في مواكبة زيادة أسعار الخدمات الصحية والطاقة على الرغم من أن تركيز الجميع تقريبًا كان في تلك الفترة على «الأزمة الاقتصادية»!

ثامنًا: الكوارث الاقتصادية والبيئية

لا تشكل الكوارث الاقتصادية والبيئية التي سببتها الشركات مشكلة لهذه الشركات بشكل مباشر، إذ إن لعمليات الشركات العادية واليومية آثارًا بعيدة المدى في العمال والموردين والاقتصادات المحلية والوطنية وحسب. وسمعنا جميعًا عن الجدل الدائر حول صانع الأحذية الرياضية العالمي، «نايك»، بخصوص الشروط المجحفة التي يفرضها في عقود المصانع الموردة. ووفقًا لنموذج قيمة المساهمين من المسؤولية، فإن أوضاع العاملين

البائسة في تصنيع أحذية لشركة «نايك» لا تُعد مشكلة «نايك». ولا يُعد ذلك من مسؤولية الشركات الأميركية والأوروبية أو العربية التي تندرج هذه المصانع ضمن سلسلة التوريد الخاصة بها. ولا يكون الحال كذلك على الأقل إذا كنت مقتنعًا بوجهة نظر الأصوليين التي تستند إلى الإيمان بخصوص المعايير التي يجب محاسبة الشركات وفقًا لها.

على النقيض من هذا لدينا توجيهات المسؤولية الاجتماعية للشركات العالمية، بما في ذلك عدد كبير من الشركات الكبرى التي تؤمن بأن الشركات، مثل الأفراد، يجب أن تكون معنية بأكثر من مجرد الربح، وأنه يجب الاهتمام بتداعيات سلوكهم على المجتمع بشكل أوسع. ويصب هذا الاهتمام في التوجه إلى تأسيس معايير جديدة لسلوك الشركات.

في المقابل، لنأخذ شركات النفط العالمية التي تسعى إلى الحصول على امتياز تجاري في الكونغو ونيجيريا والسودان مثالًا. تُعد هذه المناطق مناطق الصراعات، حيث يشعر السكان الأصليون في المناطق التي تتركز فيها الموارد بالحرمان والإهمال وسوء المعاملة، ما يؤدي في كثير من الأحيان إلى العنف. وقد تُرهَق الشركة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات إن أخذت بالاعتبار صوت الشعب، حتى لو لم يقُم حُكام الدول بذلك. ويمكن أن تصل التكلفة بسهولة إلى ملايين أو مليارات الدولارات. ويمكن أيضًا استحالة متابعة المشروع من قبل الشركة.

من المعروف أن بعض الدول تتحفظ في التعامل مع الأنظمة الاستبدادية، بينما دول أخرى لا تتورع عن القيام بذلك. يمكن للاهتمام الأخلاقي والمسؤولية الاجتماعية للشركات أن تشكل عوائق أو حواجز أمام نجاح الشركة في الميدان العالمي.

تاسعًا: طرق تحقيق الأرباح غير المشروعة

من جهة أخرى، إذا كنت تهتم بتحقيق الأرباح فقط، فهناك عدد لا يُحصى من الطرق لكسب المال بطريقة غير مشروعة تُلحق الأذى بالعملاء. إذ يمكنك بيع المواد الغذائية والمشروبات غير الصالحة للاستهلاك الآدمي، كما يمكنك تقليل جودة مواد البناء في المباني إلى درجة تنهار على

الساكنين في أثناء الزلازل. وهناك عدد لا حصر له من الأنشطة غير الأخلاقية التي يمكن القيام بها لتحقيق الربح، إن لم تكن تهتم بالأخلاق. إلا أنه من المفيد أن نتذكر دومًا قول فيكتور هيغو: «إن من هو طيب أفضل ممن هو عظيم».

لا يمكن لأصوليي السوق العقائديين أن يذهبوا أبعد من ذلك ليقولوا لكم إن ذلك جائز. من الأرجح أنهم سوف يقولون إن الشركات يجب أن تطبق القانون، فهي موجودة لتعزيز قيمة المساهمين. لكن كلما تطورت الشركات يُصبح من الصعب إيجاد تنظيم فاعل للمؤسسات عبر الوطنية، وحتى عندما توضَع لوائح فإن تعقيد العمليات وسلاسل التوريد الدولي الهائلة يجعل المراقبة والامتثال أكثر صعوبة. وخير دليل على ذلك هو الفضائح الأخيرة بشأن ظروف العمل في مصانع المورّدين.

عاشرًا: اليابان... نموذج مختلف

هناك نموذج مختلف قائم منذ فترة طويلة في الشرق، وهو نقيض لذلك الموجود في الغرب. ويُمكننا مثالًا على ذلك أن ننظر في حالة اليابان، حيث ترتبط الشركة تاريخيًا بعلاقات متكاملة وثيقة مع الحكومة والمجتمع، ومن المتوقع أن تقوم الشركات في اليابان برعاية العاملين فيها، بحيث تضمن لهم الأمن وفرص العمل مقابل الحصول على حق مطالبة الموظفين بوقتهم وولائهم الشامل. وبالمثل، تتمتع الشركات اليابانية والحكومة بعلاقات وطيدة حيث كان ينظر إليها باعتبارها علاقات تكافلية، وليست علاقة تخاصمية أو تنظيمية صارمة.

تشكل هذه التقاليد في اليابان جزءًا من مفهوم شرقي أوسع وأعم ليس فقط للشركة ولكن للمجتمع، التي تنعكس بشكل أكبر على مجموع مكوّنات المجتمع. فهي تؤكد دائمًا حقوق ومسؤوليات عضوية كل من الأفراد والشركات في النظام الاجتماعي. ويتناقض هذا مع وجهة النظر التي نراها قادمة من الغرب بطريقة فردية، خصوصا لرؤية المجتمع، وبالنسبة إلى الغرب، يعود نجاح المجتمع الأعظم إلى الفرد لا إلى المجتمع. وجرى، في طبيعة الحال، توسيع هذه النظرة العامة لتشمل دور التجارة، وكما أن

التجارة تطورت إلى أشكال قانونية وتنظيمية أكبر وأكثر تفصيلًا، وأصبحت تُدعى «شركات»، فإن هوية الغرب الاجتماعية والفردية والمستقلة التي تؤكد الاعتماد على الذات والحرية الشخصية، كانت ممتدة لا محالة تجاه الشركة الجديدة «الأشخاص».

لكن من الناحية التاريخية، لا الاتجاه الثقافي، الاقتصادي، الجمعي الشرقي، ولا الاتجاه المستقل، الفردي، المعتمد على الذات الغربي، كان قادرًا على تحقيق النصر الكامل والهيمنة لميولهم الثقافية. وأثبتت اقتصادات السوق الغربية تفوّقها باعتبارها وسيلة للتخصيص الاقتصادي. لكن صعود مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات يشير، إن لم يؤكد، أن الميول التاريخية في الغرب تتخلى بشكل قليل عن التأثيرات الاجتماعية العظمى التي تستخدمها الشركات في نشاطاتها اليومية، وعن المسؤولية الإضافية التي يجب أن تُصاحب تلك الصلاحية.

حادي عشر: الحاجة إلى صياغة أنظمة أفضل

من هنا، كانت الحاجة إلى صياغة أنظمة أفضل، وتطبيق أمثل على الصعيد العالمي باعتبارها جزءًا من الحل لسوء سلوك الشركات. نشأ عن هذا التوجه نهج فلسفي أساسي أدّى بطبيعة الحال إلى توسيع مفهوم الأمور التي يجب مساءلة الشركات عنها في نهاية المطاف، وكيف يجب علينا فهم أدوار ومسؤوليات المؤسسات الخاصة فهمًا صحيحًا.

ببساطة أصبح واجبًا استبدال التركيز على «قيمة المساهمين» بوجهة نظر أشمل تقضي بأن تكون الشركة مسؤولة عن «مصالح أصحاب المصلحة» فيها (Stakeholders Interests). ولا يشمل أصحاب المصلحة أولئك الذين لديهم حصة مالية في المؤسسة فحسب، بل أيضًا الموظفين والموردين وموظفي الموردين والجيران والمساهمين والمديرين وكل من له علاقة مصلحة مع الشركة، بل تشمل جميع الذين تأثروا بالعمليات الجارية المستمرة للشركة. وظهرت وجهة النظر الأوسع هذه أول مرة في عام ١٩٧٠، حيث أصبحت النموذج السائد لمسؤولية الشركات.

من ناحية قانونية تُعد الشركة شخصًا، لكنها فعليًا لا تعد شخصًا.

وكتبت سيدة أخيرًا في صحيفة **نيويورك تايمز** متسائلة: إذا كانت الشركات هي حقًا تُمثل أشخاصًا فهل جنرال إلكتريك متزوج؟ أود لقاءه. كما أعلن ميت رومني، المرشح الجمهوري لرئاسة الولايات المتحدة القادمة، اعتقاده بشكل واضح أن «الشركات هي الناس».

مع أن الشركة هي مجرد كيان قانوني، إلا أن المرء يُدرك بوضوح مدى الاستفادة من تصرف الشركات «الأشخاص الاعتباريين» بصفتهم مواطنين صالحين. اليوم يجري تدريس مبدأ «أصحاب المصلحة» في مسؤولية الشركات في الجامعات في مختلف أنحاء العالم (وفي كلية طلال أبو غزاله للدراسات العليا في إدارة الأعمال)، ويجري التشديد عليه من قبل الشركات الكبيرة والصغيرة على حد سواء. وأعتقد أن هذا يُعدّ تطورًا جيدًا، ولا أستطيع أن أفهم كيف تستطيع المصلحة الشخصية الضيقة التي تطبقها مدرسة «قيمة المساهم» القديمة أن تكون فلسفة مجدية ونظام حكم اجتماعي واقتصادي قابل للحياة.

بالطبع يمكنني أن أفهم كيف يفلسف بعض منظري الأعمال وفق النموذج القديم هذا الموضوع. إذ إن هناك بساطة ووضوحًا في السعي لتحقيق هدف واحد ألا وهو جني الأرباح. وهو ما يجعل من السهل بلوغ الأهداف الرئيسة وتقويمها. وإنني أتعاطف إلى حدٍ ما (بصفتي رجل أعمال ومحاسب) مع ممارسي الأعمال الذين يجدون أنه من الصعب التعامل مع الأهداف المتعددة والقيمة الجديدة للأطراف ذات المصلحة في المسؤولية الاجتماعية للشركات، فهي أكثر تعقيدًا وإرهاقًا، إذ لم تعُد القضية الرئيسة لهذا اليوم تتعلق ببساطة بما هو أحمر وأسود، بل أصبحت تتجاوز ذلك. فأنت بحاجة ليس فقط إلى دراسة العمالة الخاصة بك، بل إلى دراسة العمالة الخاصة بمورّديك، وأن تبحث ليس فقط في الأثر البيئي لعملياتك، بل أيضًا في الأثر البيئي لسلسلة التوريد كاملة. وأنت لا ترغب في الشراء من شركات لا تلبي المعايير المعقدة، التي غالبًا ما تكون غير مطبقة لدى الأطراف المعنية والمجموعات المختلفة ذات العلاقة. إلا أن المشكلة تبقى كما قالت الأم تريزا: «إذا كنا لا نستطيع أن نحب الناس الذين نراهم، فكيف لنا أن نحب الله الذي لا نراه؟».

ثاني عشر: مؤسسات الأعمال الناجحة

نعم إنها معقّدة، لكن الأعمال حالها حال الحياة التي دائمًا ما كانت معقدة. إذ تظهر مؤسسات الأعمال الناجحة لأنها تحل المشاكل وتُلبي احتياجات الناس. وليس من المتناقض على الإطلاق أن يجري المزج بين الأخلاقيات وجني الأرباح ضمن أغراض الأعمال. وأعتقد أنه لا يجوز لأحد أن يوافق على أن يكون للأفراد حرية القيام بما يريدون لإثراء أنفسهم والسعي بأنانية إلى تحقيق مصالحهم على حساب أسرهم وجيرانهم ومجتمعهم وزملائهم. لذا، إن السؤال الذي يثار بطبيعة الحال هو كيف يمكن لأشخاص عدة مجتمعين في مشروع أعمال مشترك، وهو المقصود بالشركة، أن يحوّلوا ما ليس أخلاقيًا بالنسبة إلى فرد عادي إلى أمر أخلاقي بالنسبة إلى الشركة؟ وتذكروا أن الشركة هي فنيًا عبارة عن «شخص».

يمكن أن تبدأ المسؤولية الاجتماعية للشركات بشكل بسيط جدًا. وسوف أستخدم مثال الشركة الخاصة التي أعمل فيها. إذ قبل سنوات عدة (منذ تأسيسها في عام ١٩٧٢)، وقبل أن تحتل المسؤولية الاجتماعية للشركات هذه المكانة المهمة في يومنا الحاضر. التزمت مجموعتنا من نفسها أن تبني ما يتجاوز مجرد جني الأرباح. ووضعت رسالة لها «تقديم خدمات عالية الجودة وبناء القدرات والإسهام في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للوطن العربي». وتلك العبارة «الاسهام في التنمية الاجتماعية والاقتصادية للوطن العربي» هي التي أحدثت الفرق كله. وينبغي ألا أقول «عبارة»، بل يجب أن أقول رسالة.

المسؤولية الاجتماعية للشركات يمكن أن تكون فعلًا بتلك البساطة، وهو أن يكون لدى أي مؤسسة أهداف أخلاقية، بالإضافة إلى الأهداف المالية. وتُعد شركة الأثاث السويدية العملاقة IKEA خير مثال على ذلك. وهي شركة ناجحة ومبتكرة أُنشئت بهدف بسيط وهو صنع أثاث ذي نوعية جيدة يمكن لأي شخص أن يتحمل تكاليف شراءه. وغيرت الشركة الصورة الكلية لصناعة الأثاث، وحققت في الوقت نفسه نموًا هائلًا وأرباحًا طائلة في سعيها إلى تحقيق ليس الغرض المالي فحسب، وإنما الغرض الأخلاقي

أيضًا. وأقول هنا بشفافية إن مجموعتنا حققت هي أيضًا نجاحًا أكبر بسبب التزامها الأخلاقي تجاه وطنها العربي.

بالطبع، التعقيدات والإغراءات التي تعترض سلوك الأفراد الأخلاقي يقابلها قوة الشركات ومواردها. وسوف تبقى المسؤولية الاجتماعية للشركات أمرًا جدليًا ليس بسبب التباين القائم بين مفاهيم «قيمة المساهمين» قديمة الطراز، والمؤيدين المعاصرين لمنهج تعددية أصحاب المصالح في إدارة الشركات.

تجدر الإشارة إلى أن هناك أيضًا كثيرين ممن يعتقدون أن المسؤولية الاجتماعية للشركات تعمل ستارًا عازلًا يخفي استمرار السلوكيات السيئة للشركات.

ثالث عشر: استخدام المسؤولية الاجتماعية لخدمة المكانة التجارية

وفق هذا التحليل، تستخدم الشركات الكبيرة مصالحها الحديثة في المسؤولية الاجتماعية للشركات لتطوير سمعتها ومكانتها التجارية، ولحماية نفسها من الدعاية السلبية. على سبيل المثال، يمكن أن تبرز شركات التعدين دعمها للبحوث البيئية، بينما تستمر في جني الأرباح من أنشطة لطمر سلاسل جبلية كاملة وتلوث مياه المجتمعات التي تعمل فيها.

هذه هي على الأقل وجهة نظر كثيرين، وخصوصًا مجموعة من المنظمات غير الحكومية التي تراقب أنشطة عمليات الشركات وآثارها. وهذا هو المنظور الذي قد تكون بعض المنظمات غير الحكومية زادته سوءًا عبر الطريقة التي «تباع» (أو تُسوّق) بها المسؤولية الاجتماعية للشركات. وأعتقد أنه من الطبيعي أنه عندما تحاول إقناع شخص ما، بما في ذلك شركة معينة، أو مدير تنفيذي في شركة، القيام بما تريد منهم القيام به، فإنك تحاول إقناعهم بأن هذا الأمر يصب في صالحهم أيضًا. لذلك، نحن نسمع كثيرًا عن كيفية إسهام المسؤولية الاجتماعية للشركات في سُمعة الشركة، وكيف يمكن أن تُعزز من الربحية.

بينما قد تتوافر بعض الصحة في تلك العبارات، إلا أنني أفضل منهجًا

مختلفًا. أوَدُّ القول ببساطة إنه يتعيّن على الشركات (التي تعترف بأنها أشخاص اعتباريون) أن تكون أخلاقية تمامًا، كما يكون الأفراد الطبيعيون، إذ تعتبر المسؤولية الاجتماعية للشركات مجرد إطار أخلاقي للشركات، بالطريقة نفسها التي لدينا فيها أطر أخلاقية للأفراد. وإلا يجب أن يُنظَر إلى المسؤولية الاجتماعية للشركات باعتبارها البلسم الشافي. إننا بحاجة أيضًا إلى الاستمرار بالعمل على تحسين اللوائح والأنظمة التحوطية على المستويين الوطني والعالمي، والحفاظ في الوقت نفسه على بيئة معيّنة يمكن أن تزدهر فيها ريادة الأعمال وابتكارها.

لكن المسؤولية الاجتماعية للشركات تؤدي دورًا بارزًا ومهمًا في الحوار العالمي بشأن دور الشركات في حياتنا. فحقيقة أن معظم الناس في أنحاء العالم كله أصبحوا يألفون الآن هذا المصطلح هو بحد ذاته أمر مفيد. كما يولّد بالتوازي نوعًا من الضغط الإيجابي في العمل. إذ يمكن أن تُواجه الشركات التي ترتكب أعمالًا خاطئة استنكارًا مدمّرًا، وأن تشهد انتقادات عامة واسعة مثل تلك الانتقادات الأخيرة التي واجهتها مؤسسة «News Corp.» طيلة فترة فضيحتها الأخيرة في المملكة المتحدة، التي نتج منها إغلاق أقدم صحيفة في إنكلترا، وأهم إصدار للشركة، إضافة إلى خسارة صفقة عمل كانت ستحقق مكافآت مالية وسياسية ضخمة لأعمال روبرت موردوخ.

رابع عشر: دور الأمم المتحدة

استوفت الأمم المتحدة متطلّبات دورها القيادي العالمي في ما يخص المسؤولية الاجتماعية للشركات، عن طريق وضع الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وهو مبادرة مهمة في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات على المستوى الدولي. وعلى الرغم من أن الاتفاق العالمي هو مبادرة طوعية بحتة ويفتقر إلى آليات الإشراف والإنفاذ، إلا أنه حقق درجة قيّمة من التنظيم والمصداقية في المسؤولية الاجتماعية للشركات. وبناء على أهداف الإنمائية الألفية للأمم المتحدة (MDGs)، التي أتاحت لي تولّي رئاسة الائتلاف الدولي لتحقيق أهدافها من خلال تقنيات المعلومات والاتصالات (UNGAID)، يسعى الاتفاق العالمي إلى استمرار التحسين من قبل أعضائه

في مجالات تتوافق مع أهداف الإنمائية الألفية، مثل العمالة والبيئة. . . إلخ. وكانت شركتي أحد المشاركين في الاتفاق العالمي منذ إنشائه، وكان لي شرف تولّي منصب أول نائب لرئيسه (أمين عام الأمم المتحدة)، وإنني أشجع الشركات الأخرى على المشاركة فيه أيضًا.

خامس عشر: مفهوم قيد التطوير والإنجاز

ذكرتُ آنفًا أن الحياة هي رحلة بحث عن التوازن، وهي أيضًا صراع لإيجاد التنظيم. وتبقى المسؤولية الاجتماعية للشركات مفهومًا قيد التطوير، عملًا قيد الإنجاز. وتوجد شكوك من جميع الأطراف بخصوص المكانة التي تحتلها المسؤولية الاجتماعية في عالم الشركات، وفي مؤسسات الأعمال العالمية. وما سأقوله لكم هو أن المسؤولية الاجتماعية للشركات تقوم بدور مهم في عالم الأعمال العالمية، وينبغي ألا يجري التقليل من قدرها أو أهميتها. نعم إنه نظام طوعي، وهو عرضة لمخاطر النفاق والتلاعب، لكن تذكروا أن القوانين هي أيضًا عرضة للتلاعب. إذ يمكنكم أن تلحظوا بعد قيامكم بالتفحص في وول ستريت وجود كثير من التلاعب في أنظمة ولوائح متقدمة، وآليات إنفاذ فاعلة.

سادس عشر: إطار مجتمعي أخلاقي فلسفي

إن المسؤولية الاجتماعية للشركات ليست إطارًا تنظيميًا، ولا يُقصد منها أن تكون كذلك. بل هي إطار مجتمعي وأخلاقي، وهي إطار فلسفي وأخلاقي معزز وحديث للأعمال في ضوء التطورات الاجتماعية والاقتصادية والتكنولوجية. وحقيقة أنه يجري تدريس المسؤولية الاجتماعية للشركات ومفهوم تعددية أصحاب المصالح في مساءلة الشركات في مختلف الجامعات في أنحاء العالم كافة لهو دليل راسخ على قوة الأفكار. ولن ينظر قادة أعمال الغد، بالإضافة إلى أولئك الذين يتبوّأون مناصب قيادية حقيقية في يومنا الحاضر إلى تعقيد القضية الرئيسة المتعددة باعتبارها مشكلة، بل سينظرون إليها باعتبارها أداة قيّمة تسمح لهم بأن يكونوا مواطنين جيدين في الإسهام بتنمية المجتمعات العديدة التي تؤثر فيها أنشطتهم. ومن خلال قيامهم بذلك فإنهم سوف يركزون على النتائج الملموسة، مثلما تميل

مؤسسات الأعمال لفعل ذلك، تاركين كثيرًا من قضايا الفلسفة السياسية والأخلاقية المعقدة للعلماء السياسيين والفلاسفة.

يُعتبر السؤال الفلسفي المتعلق بالإيثار أحد الأسئلة التي لم تتم الإجابة عنها بطريقة كلية ونهائية. يؤمن كثير من الناس بالإيثار، في حين أن بعضهم الآخر يؤمن بالفكرة المعاكسة، الأنانية التي تفرض أن لتصرفات الإنسان كلها دافع حب الذات والأنانية. لا أنوي الخوض في مجال الفلسفة، لكنني لا أخشى القول إن الإيثار أفضل من الأنانية، وأنا متأكد من أن معظمكم يوافقني هذا الرأي.

ما سأقوله لكم هو أن المسؤولية الاجتماعية للشركات اليوم، برأيي، هي سعي إيثاري، لأنه أمر طوعي مفروض فرضًا، بل هو الصحة الأخلاقية للاهتمام برعاية الآخرين في كل من مجتمعاتنا العالمية الفورية والكبيرة.

أنا شخصيًا أعتبر أن إيثار الشركات واجب ومسؤولية، وأعتقد أن الأنشطة التي تعكس المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص هي شكل من أشكال المواطنة الصالحة. وبناء على خبرتي بصفتي أحد الأعضاء في مجتمع الأعمال، أعتقد أن بذل جهود مطوّرة في المسؤولية الاجتماعية الإيثارية للشركات سيحقق تغيّرًا نوعيًّا فاعلًا في الوطن العربي.

السبب الحقيقي لوجودي هنا اليوم لأتحدث إليكم لأنني آمنت دومًا بأن الشركات الناجحة التي تملك السلطة ورأس المال والنفوذ، عليها واجب أخلاقي لفعل الخير في العالم. لذا فإن مهمة الفريق الذي أنتمي إليه، مجموعة طلال أبو غزالة، هي «المساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوطن العربي». وأودّ أيضًا أن أشير إلى أن السعي أخلاقيًا لا يعني التضحية بشكل دائم. وحققت المجموعة نشاطات عظيمة في حين تبذل قصارى جهدها لإنجاز مهمتها. وبالمثل، فإن الشركات التي تلتزم بحماية البيئة في أنشطتها، أو حماية عمال مقاوليها من سوء المعاملة، يجدون أن خير السلوك غالبًا ما يكون وفير الأرباح حتى ولو لم تكن تلك الأرباح في الجداول والحسابات. وعبر ألبرت شويتزر عن ذلك بقوله: «يكون المرء فعلًا أخلاقيًا عندما يهب لمساعدة الناس جميعهم الذين

باستطاعته مساعدتهم، ويمتنع عن إلحاق الضرر بأي من المخلوقات».

سابع عشر: تأييد مبادرات المسؤولية الاجتماعية

أؤيد سائر مبادرات المسؤولية الاجتماعية للشركات في أنحاء العالم كله. وبالمعنى الأعم، أنا أؤيد وأشجع السلوك الإيثاري للشركات. ولا أؤيد فكرة وجود الشركات لكسب المال فحسب، تتجاهل المصفوفة الاجتماعية والاقتصادية والحكومية التي هي فيها، والتأثيرات الاجتماعية المركبة والمصنعة من خلال وجودها. وقبل كل ذلك تنسى أن رب العمل هو المجتمع صاحب الفضل ومصدر الرزق والخير.

لكن كلمة تحذير: لا أعتقد أن المسؤولية الاجتماعية للشركات هي «الحل» لمشاكل عالمنا الاجتماعية والاقتصادية، بل هي مجرد طريقة واحدة محدودة، وإن كانت إيجابية. وهي أيضًا الخطوة الأولى على الطريق لفهم جديد لدور الشركة في المجتمع. إنها الوسيلة لقيادة بعض من الأنصار القدامى لفكرة استقلال الشركات عن المجتمع.

في ظل هذا التحول الذي يتطور يومًا بعد يوم، يصبح ضروريًا أن تستكمل المسؤولية الاجتماعية للشركات بأنظمة عالمية أكثر صرامة. ولفهم ما أعنيه، عليك النظر إلى دور الإيثار والعمل الخيري في المجتمعات المحلية الخاصة بك. إعطاء الزكاة والكرم البسيط في المجتمع ميزة مفيدة وقيّمة جدًا، لكنها لا تتبدل بأنظمة الحكم الجليلة التي توفر التأمين ضد البطالة ومعايير العمل والجمعيات المهنية، والرعاية الصحية للفقراء، وما إلى ذلك.

بالمثل، في الساحة العالمية، إن كثيرًا مما اشتمل عليه الميثاق العالمي من مبادئ وقيم يجب أن يُحكم من قبل المؤسسات العالمية، مثل محكمة العدل الدولية لحقوق الإنسان، ومنظمة التجارة العالمية، ومنظمة العمل الدولية، وما إلى ذلك. ونحن بحاجة إلى مؤسسات عالمية أقوى من أجل تحقيق الجزء الأكبر مما تسعى إليه مبادرات المسؤولية الاجتماعية.

لكن جمود مصالح الشركات الراسخة والمصالح الوطنية المتعارضة

ستفرض تقدّمًا بطيئًا على الواجهة التنظيمية العالمية، وفي غضون ذلك، ستظل المسؤولية الاجتماعية للشركات واحدة من الطرق المركزية والمهمة التي يمكن أن تصور الشركات العالمية باعتبارها مواطنين جيدين (نظريًا). وعلى الرغم من أنه قد يكون من الصعب تمييز جذور الإيثار، لكن فروع الإيثار ونتائجه واضحة للمجتمع.

اسمحوا لي أن أزعم أنه تتعاظم السعادة أكثر في العطاء منها في الأخذ. وأن الشكر يستحق على المعطاء للمعطى له لأنه أتاح للمعطاء سعادة العطاء.

قال فيكتور هيغو: «لكي تكتمل السعادة لا يكفي أن تملك السعادة بل من الضروري أن تستحقها».

الفصل الأول

أنماط المشاركة بين القطاعين العام والخاص في الأقطار العربية ·

كلمة رئيس الجلسة

جورج قرم

أقدّر النشاط المتزايد والمثابر للمنظمة العربية لمكافحة الفساد، وديناميكية أمينها العام عامر خياط، وأشكر طلال أبو غزالة على كلمته القيّمة التي قدّمها، وذكّرني عندما ألقيت خطابًا لتقديم الموازنة في المجلس النيابي اللبناني في عام ١٩٩٩، وذكرتُ قضية أخلاق قطاع الأعمال (Business Ethics)، عندها كانت ضحكة طويلة من النواب، مستغربين هذه البدعة، والعلاقة بين الأخلاق وقطاع الأعمال؟! إن المفهومين متناقضان تمامًا، وهذا يدل كما ذكرتم عن عدم الوعي في منطقتنا العربية بما أسميته «المسؤولية الاجتماعية بالقطاع الخاص»، وهي مهمة، كما ذكرت «الاتفاق العالمي» (Global Compact)، وكنت معنيًا بها، وطبعًا الشركات متعددة الجنسيات وضعت يدك عليها أيضًا.

يسرني أن أفتتح الجلسة الأولى حول «أنماط المشاركة بين القطاعين العام والخاص في الأقطار العربية»، وبطبيعة الحال الصيغة القديمة الجديدة هي صيغة الشراكة بين القطاعين العام والخاص (Public - Private Partnership (PPP))، صيغة قديمة جدًا، إنما الأدبيات الاقتصادية الجديدة تقدمها وكأنها اختراع عظيم؛ فكان هناك نظام الامتيازات حتى في الدستور اللبناني، ومعظم الدساتير العربية.

الورقة الأولى

الحيّز العام والحيّز الخاص في النشاط الاقتصادي(*)

طاهر كنعان

ما سأقوله هو لملمة أفكار ووضع إطار لما سيلي من أوراق وأحاديث. الإطار يتعلق بالفضاء العام والفضاء الخاص، وأعتقد أن هناك فضاءً ثالثًا في النشاط الاقتصادي سيأتي ذكره. ففي خضم حركة التغيير المستمرة في البلدان العربية التي يُحرّكها طموح الشعوب العربية للتحول من رعايا إلى مواطنين، وتحوّل دولهم من مزارع وإقطاعات لأشخاص وفئات حاكمة، إلى دول يملكها المواطنون، ويحكمونها بممثليهم الأمناء ولمصلحة الجموع، في هذا الخضم ثمة هاجس يشغل بال اليقظين على احتمالات ما يجري، وهو تأثير كل ذلك في معيشة المواطنين وأرزاقهم، وفي الاقتصاد والدخول وعدالة توزيعها على مجموع المواطنين. ويغذي هذا الهاجس أنه في تجارب الدول الأخرى وتاريخ التنمية بعامة، لم يثبت أن ثمة رابطًا سببيًا قويًا بين الديمقراطية والتنمية، وبالأحرى ليس ثمة رابط بين عملية التحول الديمقراطي والتنمية لما يصاحب التحول غالبًا من غياب للاستقرار الضروري للنشاط الاقتصادي المثمر، في مركز الاهتمام من كل ذلك طبيعة نظام الحكم الذي يتكوّن في رحم هذا التحول الثوري، لأن ذلك هو مناط للإجابة عن هذه

(*) تستند هذه المداخلة إلى بحث يجريه الكاتب في موضوع نظرية ومفاهيم الخصخصة وتجاربها التطبيقية ضمن الأعمال البحثية للمركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات ـ معهد الدوحة.

الهواجس، ويعزز هذه الهواجس أن حقبة التغيير تتضمن بالضرورة انتكاسة على الأداء التنموي السابق على الثورة، على الرغم من نقصه وعدم كفايته وغياب العدالة في توزيع ثمراته. تتوقف طبيعة نظام الحكم على مصادر السلطة السياسية ومناهج اتخاذ القرار وأثر هذه المناهج في كفاءة وفاعلية الإدارة العامة وصوابية السياسات العامة وأثرها في التنمية وتوزيع ثمراتها. وعلى ذلك، تتأثر طبيعة نظام الحكم بطبيعة المؤسسات الاجتماعية والسياسية التي يتحدد بموجبها منطق التنمية الناجم عن المؤسسات؛ في مقدمة تلك المؤسسات ما ينظّم الفضاءات التي يتحرك فيها الأشخاص الناشطون اقتصاديًا؛ هذه الفضاءات هي الفضاء العام والفضاء الخاص والفضاء الثالث الذي سيأتي شرحه. منذ ثمانينيات القرن الماضي راجعت عبادة وثن السوق، وقدرات هذا الوثن العجائبية التي اخترقت السياسات الاقتصادية في صورة حمى الخصخصة، وأصبحت الدولة وتدخلها في النشاط الاقتصادي موضع اتهام حتى تثبت البراءة، وغدا تحديد دور الدولة وتصغير حجمها مفتاحًا لإنقاذ البلد الصغير من دوّامة الفقر والتخلف، وكل ذلك كان ردًا على عقيدة وثنية أخرى لا ترى القداسة إلّا في الدولة كليّة القدرة على إدارة النشاط الاقتصادي بما فيه مصلحة المجتمع... كل المجتمع، وكان التطبيق لهذه الوثنية من خلال التخطيط المركزي الذي مورس في الاتحاد السوفياتي، ودول المعسكر الاشتراكي. التحديد العلمي للعلاقات بين الفضاءات الثلاثة في الاقتصاد، يقتضي الانفكاك من النزعة الوثنية التي تتعامل مع هذا الموضوع من خلال موقف عقائدي، نعني إدارة الدولة: الاقتصاد والنشاط الإنتاجي منطلقات علمية متحررة من الأيديولوجيا، نعني أن تعمل الدولة على قيام الطيف العريض على منشآت الإنتاجية المتخصصة في إنتاج مختلف السلع والخدمات، سواء مباشرة من قبل الدولة، أم برعاية وتشجيع مبادرات القطاع الخاص لإقامتها. أما المعيار الذي يحدد أي من هذين الفضاءين هو الأفضل لنشاط المنشأة المنتجة لسلعة معينة، أو خدمات معينة، فهو معيار الكفاءة الذي يؤمن إنتاج هذه السلع بالكميات والأنواع التي تلبّي الطلب الفردي والطلب الاجتماعي بأحسن النوعيات وأرخص الأثمان. كفاءة إدارة وأداء أي منشأة بوجه عام، وأداء العاملين فيها بوجه خاص، تعتمد على البيئة المؤسسية التي تعمل فيها المنشأة. الدوافع والحوافز من صنفين: حوافز

عادية في أساسها تحقيق الأرباح والمزايا المادية للعمل. والحوافز المعنوية مثل الفخر والشعور برضى الناتجين من السمعة الطيبة والمكانة الاجتماعية والنفوذ السياسي والاجتماعي، أي الجار المرتبط بالعمل المتقن والأداء الناجح. من حيث المبدأ، كما تفيد النظرية الاقتصادية الليبرالية منذ آدم سميث، من الممكن ضمن شروط معينة الركون إلى المبادرات الشخصية والفردية في القطاع الخاص لتولي المنشآت كلها المنتجة للسلع والخدمات الخاصة، ما عدا السلع والخدمات العامة بالكم والنوع الذي يفي بالطلب. وأداء ذلك بكل كفاءة. إذا توافرت تلك الشروط يمكن وضع التصنيف التالي في الفضاءات الثلاثة التي تستوعب النشاط الاقتصادي. الفضاء العام ويشمل الدولة بسلطاتها الثلاث من تشريعية وقضائية وتنفيذية، بما فيها الحكومات المركزية والعملية. في هذا الفضاء العام أيضًا تجري حوكمة نشاط السوق وحركة الأسعار. ويجري التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما يجري الإشراف على أداء المنتجات في المنشآت الإنتاجية في الفضاء الخاص، يشرف الفضاء العام على ما يقوم به الفضاء الخاص في الإنتاج لضمان صحة التنافس بين المنشآت الخاصة وصحة سلوكها، إذا كانت احتكارًا، أو ضمن سوق مفتوحة لمقومات المنافسة؛ في المقابل الفضاء الخاص يشمل قطاعين رئيسين:

الأول، قطاع الأعمال الخاص الذي بإشراف الدولة وضمن قوانينها يتولى إدارة الإنتاج في قطاعات السلع والخدمات كلها التي يحتاجها المواطن.

الثاني، قطاع الخدمات غير الحكومية وغير الربعية التي تشارك الفضاء العام في تقديم السلع العامة مثل التعليم والطبابة والنشاط الفكري والثقافي. وهذا هو الفضاء الثالث، فضاء المجتمع المدني الذي يعمل بصورة غير ربحية لخدمة المجتمع في أمور أساسية، وسُمّيت: التعليم والطبابة والنشاط الإعلامي والفكري والثقافي عن عمد، لاعتقادي أن هذه النشاطات ينبغي ألا تكون نشاطات سوق، إنما نشاطات غير ربحية لا تؤثر فيها عوامل السوق من الأسعار والأثمان والربح. أما الشروط التي تقيّد اختصاص قطاع الأعمال بجانب معين من النشاط الاقتصادي والإنتاجي، فتشمل **أولًا**، أن تكون السلع

المنتجة سلعًا خاصة بالكامل، خاضعة لطلب السوق لتنظّمه آلية الأسعار. **ثانيًا**، أن تسود عوامل التنافس ويقمع الاحتكار في الأسواق كلها التي تسوّق فيها المنتجات، ويشمل ذلك الظروف التي تُحد من حرية دخول منتجين آخرين للسوق، كما يشمل عدم كفاية المعلومات... وعدم توازنها، وانقسام شفافيتها عند الراغبين في المزاحمة من جانب الإنتاج أو من جانب التوريد، وعند فئات أصحاب الحاجة والطلب من المستهلكين، يجب أن تكون المعلومات متكافئة، وإلا سوف لا يكون التنافس كفوءًا في أداء السوق، التنافس المدعوم بالحوافز المادية، أي جني الأرباح يدفع المنتج إلى جودة الإنتاج وتخفيض ثمنه. أمّا الحوافز المادية من دون ساحة متكافئة للتنافس الحر فهي تدفع المنتج إلى السعي لوضع احتكاري يجني فيه أرباحًا لا من جهده الإنتاجي، بل من خلال العبث بالمؤسسات والالتفاف على قواعد المنافسة، وهو السلوك المعروف بالسعي إلى الكسب الريعي (Rent Seeking).

يقول عالم الاقتصاد المؤسسي دوغلاس نورث (Douglass North) في ما يخص المؤسسات الفاشلة التي تواجه حوافز الربح ضد مصلحة المجتمع: «إن النجاح في نشاط القرصنة يتطلب مجموعة من المهارات والمعارف، مثلما يتطلبه النجاح في الإنتاج الصناعي، والحوافز التي تدفع الأفراد إلى الاختيار بين تطوير قدراتهم في مجال القرصنة أو في مجال التصنيع تعتمد على العائد النسبي للفرد من انخراطه في كل من النشاطين، ويعتمد هذا العائد النسبي على الإطار المؤسسي للاقتصاد». في إعادة الصياغة إلى العلاقة بين القطاعين الخاص والعام، يتعين بناء المؤسسات التي تضمن للفرد أن انخراطه في النشاط الإنتاجي الشريف أكبر وأضمن في المردود من انحرافه إلى القرصنة، ولذلك يتعين أن يستهدف الإصلاح المؤسسي، باعتبارها أولويةً، قمع الاحتكار وإصلاح ساحة النشاط الاقتصادي بما يجعلها ساحة حرة متساوية تتيح فرصًا متكافئة لكل من يرغب في دخولها وممارسة النشاط الاقتصادي فيها من دون عوائق. ولنسلّم موقتًا بأن شروط التنافس توافرت كاملة وبالشكل الصحيح، هل نستطيع عند ذلك أن نعفي الدولة من أي دور مباشر في النشاط الاقتصادي المنتج للسلع والخدمات؟ هل يتعين علينا أن نحيل إلى القطاع الخاص كل السلع والخدمات التي قضت أحداثًا تاريخية معينة أن تتولّى إنتاجها الإدارة الحكومية؟ لسرعة

الجواب نقول نعم يجب أن تتخلى الدولة عن التورط في إنتاج السلع والخدمات كلها باستثناء ثلاثي الأبعاد.

الاستثناء الأول، هو السلع التي تواجه أسواقًا غير تنافسية فتولي القطاع الخاص إنتاجها، ويتاح له جني أرباح ريعية غير مبررة. وعلى رأس هذه السلع التي تعتبر احتكارات طبيعية مثل الثروات المعدنية والمشاريع الضخمة التي لا يتحمل السوق سوى القليل منها لتعذّر المنافسة.

الاستثناء الثاني، هو ما يعرف بـ «السلع العامة»، مقابل السلع الخاصة، وهي التي يجب إنتاجها كمًا ونوعًا بما يلبي حاجات المواطنين من دون تمييز؛ فلا يقيد إنتاجها بتوافر القوى الشرائية لديهم. ومن الأمثلة التقليدية: خدمات الدفاع والأمن العام والتربية والتعليم والخدمات الصحية ومناطق البنى التحتية.

الاستثناء الثالث، وهو مهم، حوكمة السوق وآلية الأسعار، نحو النشاطات الخارجية التي تحددها خطة الدولة باعتبارها أولوية وطنية (Governing Demarcated)، ومنها نشاطات مثل الاقتصادات الخارجية (External Economics)، هذا الاستثناء الثالث هو عند الاقتصاديين، جوهر وسر نجاح النمور الآسيوية، إنه لم يترك السوق ليدبّر نفسه، إنما قامت الدولة بما سمّاه هؤلاء الاقتصاديون بـ (Governing Demarcated)، السوق بحاجة إلى حكومة حتى تؤدي غرضها.

إن إنتاج السلع العامة مسؤولية الدولة في المقام الأول، لا مزايا لأن يعهد بها إلى القطاع الخاص ما دامت غير متأثرة بقوى السوق. لكن لماذا مع ذلك تجري الدعوة إلى خصخصة مرافق النفع العام وغيرها من السلع العامة؟ الحجة الرائجة هي عامل الكفاءة الإدارية التي يشتهر بها القطاع الخاص، لكن تولي القطاع الخاص إنتاجه ببيع سلع عامة يتمتع بشأنها باحتكار محصن ضد المنافسة، سيؤدي بالضرورة إلى تقديم سلع وخدمات من نوعية سيئة، أو تقاضي أثمانٍ باهظة، الأمر الذي يدفع الحكومة إلى ربط كل عملية خصخصة لإنتاج سلعة عامة بإنشاء هيئةٍ لتنظيم التعامل في القطاع الخاص مع هذه السلعة. السؤال الذي ينشأ هنا: لماذا نسير في هذه الطريق؟ الشائع أن الإدارة الحكومية مصابة بفقر الكفاءة بصورة مزمنة. والأرجح أننا سنجد لهذا أسبابًا

يتعلق معظمها بأن القطاع الخاص يكفل لإدارته فنونًا وتقنيات الإدارة الحديثة، وخضوع المنشأة لرقابة أشد وقاسية على الأداء، ضمن معايير موضوعية، ثمة مقدار كبير من الشك في أن تلك الممارسات الخاصة بحسن الأداء تبقى قائمة لدى المنشآت التي تواجه سوقًا محتكرة، أو تنقصها المنافسة. حتى لو لم يكن الأمر كذلك، إنما من السهولة حصول المنشآت العامة على عناصر الإدارة الكفوءة تلك من خلال التعاقد عليها مع مؤسسات القطاع الخاص، من دون أن تتنازل الدولة عن ملكيتها وسيطرتها على الأمور.

الحوافز المادية في القطاع العام محدودة، لكن من الممكن جعلها تتناسق طرديًا مع إتقان الأداء، وذلك من خلال الحرص على استقلال الإدارات وتحصينها ضد التأثر بسلبيات الضغط الاجتماعي البطركي والفئوي. يبنى على ذلك، أن توزيع المسؤوليات المتعلقة بالنشاط الاقتصادي ضمن المجتمع والدولة يختلف بين أمور الاقتصاد الكلي (Macro)، وأمور الاقتصاد الجزئي (Micro). في ما يخص النشاط الاقتصادي الكلي، هذا النشاط يقع حصرًا في الحيّز العام، وتراخي الدولة في مراقبته وضبطه وتدخلها المباشر لتصحيح الاختلالات التي تعتوره، كان سببًا لأخطر الأزمات التي تعرّض لها العالم. في ما يخص النشاط المايكرو، توزع المسؤوليات بين ثلاثة قطاعات زادت مؤهلات مختلفة للتعامل مع كل من السلع الخاصة والسلع العامة، وهي الفضاء الحكومي، والقطاع الأهلي غير الربحي أي المجتمع المدني، وقطاع الأعمال.

أما السلع الخاصة، فالمبدأ أن مسؤولية النشاط في إنتاجها وتوزيعها، يجب أن تُناط بقطاع الأعمال شريطة خضوع هذا النشاط لقوى السوق التنافسية الخالية من الاحتكار. أما السلع العامة فيجب أن يسيطر النشاط الاقتصادي في إنتاجها وتوريدها في حيّز المسؤولية الحكومية مع استثناءات مبررة بدقة وخاضعة لقوانين مثل استثناء التعاقد مع القطاع الخاص في مجال الإدارة من دون التملك، أو للإنشاء والتشغيل ونقل السيطرة (B.O.T)، أو بيع حصص في شركة تملكها الدولة للقطاع الخاص، وذلك لاستقطاب موارد مالية لتمويل توسعات كبيرة في القدرات الإنتاجية للشركة، أو استقطاب تجهيزات وخبرات يصعب الحصول عليها إلّا من خلال شريك استراتيجي

متخصص. أما السلع ذات الغرض المزدوج، فحكمها حكم السلع العامة، مع جواز أن يشارك القطاع الأهلي في النشاط الخاص بها، غير الربحي، كما في حالة الجامعات ومؤسسات التعليم العالي. هنا، العرض السابق يصف الحدود بين الفضاءين كما يجب أن تكون من الناحية المبدئية، ولا يتعرض لواقعة التجربة الفعلية للدول الحافلة بالآثار السلبية والآثار الإيجابية للبنية والتكوين السياسي والاجتماعي في الفضاء الخاص، وفي الفضاء العام، وما يترتب على ذلك من مستوى الأداء العام للدولة نجاحًا أو فشلًا.

في تفسير واقع التجربة هناك موقفان نظريان لمدرستين فكريتين: **الأولى** المدرسة النيوماركسية؛ **والثانية** المدرسة التنموية الحديثة.

من منظّري المدرسة النيوماركسية سمير أمين وفرانك، التي ترى أن السلوك الاقتصادي للدولة بما فيه السياسات التنموية، بنجاحه أو فشله يخدم مصالح الطبقة السائدة في المجتمع.

أمّا المدرسة التنموية الحداثية (The Modernist Development School)، وعميد منظّريها هو صاموئيل هانتنغتون الشهير أو المعروف بنظريته عن **صراع الحضارات**، فتميز بين الدولة التنموية التي تريدها نخبة اجتماعية ملتزمة بالحداثة التي تحقق لها النجاح، مقابل نمط آخر من الدول تميز بالفشل بسبب سيطرة المصالح الشخصية عليه. ويمثل الدولة الناجحة كوريا الجنوبية بقيادة كي شون بارك (Ki-Chun Park)، وسانغفورا بقيادة لي كوان يو (Lee Kuan Yew)، ويمثل الدولة الفاشلة عدد كبير من الدول الأفريقية في جنوب الصحراء. النظريتان تشتركان في أن التركيب الطبقي للمجتمع ينتج نمطًا معينًا من القيادة في الفضاء العام، يكون المؤتمر في تكوين رأس المال والنمو الاقتصادي، لكن الواقع أن بعض الدول المشتركة في الظاهر في طبيعة القيادة والتركيب الطبقي للمجتمع واجهت مصائر مختلفة من حيث نمط النمو وتوزيع ثمراته مثل الاختلاف بين كوريا الجنوبية وباكستان وغانا ومصر عبد الناصر، وإندونيسيا سوكارنو. اختلافات كبيرة جدًا. كذلك واجهت الدول الاشتراكية المتشابهة في الظاهر، وطبيعة القيادة والنظام الاجتماعي، مصائر مختلفة مثل الاختلاف بين دول أوروبا الشرقية التي انتهت إلى الفشل العام من جهة، والصين من جهة أخرى التي حققت نجاحًا مذهلًا في سرعة

النمو ما يوشك أن يجعل اقتصادها أكبر الاقتصادات حجمًا في العالم.

كل ذلك يشير إلى أن ربط النتائج الاقتصادية بذلك المستوى من التنظير سطحي ولا يفي بالغرض. ذلك القصور أوحى بموقف نظري ثالث مختلف، يقوم على أن الدولة يمكن أن تكون مستقلة ذاتيًا، خارج تأثير الصراع الطبقي أو تضارب المصالح الفئوية. وهناك أمثلة حقيقية عن الدولة المستقلة ذاتيًا التي تعمل من خلال جهاز إداري حكومي أو بيروقراطي، معزول عزلًا فاعلًا عن المؤثرات السلبية الواردة في البيئة الاجتماعية، ويعمل على تعزيز هذا النوع من العزل ونجاحه، القواعد الصارمة التي نستطيع أن نؤرخ لظاهرتها، ظاهرة العزل البيروقراطي للدولة عن المصالح، لكن لا تستطيع تحديد سبل استحداث هذا العزل وجعله فاعلًا ووافيًا للغرض، وهو أساس جوهره، إلا بفصل الإمارة عن التجارة. اجتهدت بعض التحليلات في ذكر أن مستوى الرواتب والأجور في الخدمة المدنية هي من عوامل تحصين الإدارة الحكومية إذا كان هذا المستوى مميزًا عن مستوى الرواتب والأجور للقطاع الخاص، لأن هذا العامل سيكون شرطًا ضروريًا لنجاح الإدارة المستقلة ذاتيًا، لكنه وحده غير كافٍ لتفسير هذا النجاح.

من الاعتبارات التي اعتبرت مكملة لشروط نجاح الدولة المستقلة ذاتيًا، هو أن تكون منبثقة عن بيئة اجتماعية تتصف بكم كبير من رأس المال الاجتماعي (Social Capital)، وهو مفهوم يعود إلى روبرت بوتنام، ويشير إلى مجموعة من العوامل مثل حسن الولاء المجتمعي، وعوامل أخرى تجمعها كلها موضوعًا، النضوج الحضاري والثقافي المعين في المجتمع. وهنا، عند هذه الفكرة يجب على اجتماعنا أن يلتقط هذه الفكرة، أن ما تسأله عن الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص فيه الكثير من المحاذير الحساسة والخطرة، ومن هذه المحاذير هي أن القطاع الخاص في خضم هذه الشراكة قد يفسد الدولة، ويخل بعزلها وحصانتها عن المصالح الفئوية في الفضاء الخاص.

أترك هذه النقطة الحساسة، لأنها موضوع النشاط الفكري لهذه المجموعة من المفكرين.

* * *

● **جورج قرم:**

كان العرض منهجيًا كاملًا لمقاربة هذا الموضوع الحساس. قارب به الباحث بحيادية كبيرة مع ما يشعر به من اهتمام بتأمين دور الدولة المستقلة ذاتيًا التي لا تتأثر إلا بالقطاع الخاص. وأعتقد أننا في هذا الجمع جميعنا نبحث عن الدولة المستقلة ذاتيًا. أود أن استذكر ما قلته في أن فصل الإمارة عن التجارة، حيث سمعت (في إحدى الندوات في الإسكوا)، من باحث خليجي، أن الأوضاع في الخليج العربي منذ بدايات القرن الماضي كانت مبنية على فصل المشيخة عن التجارة، والشيخ الذي كان يدخل في التجارة كان يبعد من إدارة القبيلة والمنطقة، ونحن في الحقيقة نتخبط منذ عهد النفط، بحيث الاختلاط بين قطاع الأعمال وقطاع إدارة الدولة هو اختلاط كامل. وأعتقد أن المشكلة الرئيسة هي في كيفية العودة إلى نظام ليبرالي بمعنى الكلمة، حيث إن رجل الأعمال لا يُسمح له بدخول الحلبة السياسية. وأذكر أيضًا مقالة قرأتها منذ عشرين سنة، في الـ *Harvard Business Review*، كانت تُحذّر من دخول رجال الأعمال الحقل العام، لأن لرجل الأعمال عقلية (Killer)، يوسّع حجم أعماله إلى أبعد الحدود ويقتل المنافسين؛ بينما رجل الدولة على العكس من ذلك هو رجل التوافق، الذي يأخذ بالاعتبار مصالح الفئات الاجتماعية كلها، وفئات القطاع الخاص كلها أيضًا. وأعتقد أن هذه الندوة فرصة لكي ندرس كيف نُعيد الدول العربية إلى هذا الفصل بين الإمارة والتجارة، لأن الأداء الاقتصادي المتدني لهذه المنطقة يأتي من هذا النوع من الفساد في أمور الحكم.

أعطي لغالب أبو مصلح الذي كان له تجربة طويلة في البنك المركزي (مصرف لبنان)، حيث كانت له مشاهدات غنية للغاية، ولا تنقصه الجرأة بانتقاد الأوضاع التي نحن فيها.

الورقة الثانية

التشاركية والأنظمة العربية

غالب أبو مصلح

برز مفهوم التشاركية باعتباره جزءًا أساسيًا من سياسات الخصخصة منذ ثلاثة عقود، وبالتحديد بعد وصول المحافظين الجدد إلى السلطة في بريطانيا وأميركا، وذلك نتيجة الأزمة الدورية التي ضربت النظام الرأسمالي العالمي في أواسط ستينيات القرن العشرين. وأدّى وصول المحافظين الجدد إلى السلطة في رأس النظام الرأسمالي العالمي إلى متغيرات كبيرة على صعيد الفلسفة الاقتصادية الاجتماعية للنظام الرأسمالي العالمي، وإلى متغيرات عميقة على صعيد السياسات النقدية والمالية والاجتماعية للمؤسسات الدولية الفاعلة مثل صندوق النقد والبنك الدوليين ومنظمة التجارة العالمية (GAT ثم WTO)، إذ تبنى المحافظون الجدد أيديولوجيًا الليبرالية الجديدة، وفرضوها على المؤسسات الدولية ودول الأطراف. وجرى التخلي عن النظام النقدي العالمي المربوط بالذهب، واستُبدل بنظام الصرف العائم.

تزامن ذلك مع بداية انهيار الاتحاد السوفياتي الذي شكل مظلة تحمي العديد من الشعوب والدول من العدوانية الأميركية والغربية بشكل عام، وتقدم بديلًا للنظام الرأسمالي العالمي بقيادته الأميركية.

أدت هذه المتغيرات إلى تعميم أيديولوجيا الليبرالية الجديدة على

معظم دول الأطراف، حيث جرى فرضها في كثير من الأحيان من إجماع واشنطن (Washington Consensus)، بالضغط الاقتصادي والسياسي، وحتى بالحروب.

عملت أيديولوجيا الليبرالية الجديدة من أجل إخراج مراكز النظام الرأسمالي العالمي من أزمتها البنيوية الدورية عبر:

ـ رفع الطلب على رؤوس الأموال الفائضة لرفع مردوديتها.

ـ زيادة الطلب الداخلي والخارجي على السلع والخدمات التي تنتجها مراكز النظام الرأسمالي العالمي.

ـ إعادة اقتسام الناتج أو القيمة المضافة لصالح رؤوس الأموال، وعلى حساب الرواتب والأجور.

ما يهمنا في هذه العُجالة هو زيادة الطلب على رؤوس الأموال الفائضة؛ وبكلام آخر، زيادة الطلب الداخلي والخارجي على رؤوس الأموال بغية رفع مردوديتها، إذ إن أهم مظاهر الأزمة الدورية للنظام الرأسمالي هو انهيار مردود رؤوس الأموال الذي ينشر الذعر بين الرأسماليين، ما يفرض خفض الموانع الجمركية وغير الجمركية بوجه تدفق السلع والخدمات من بلدان المراكز إلى بلدان الأطراف، كما «تحرير» أسواق تلك البلدان، وفتح مجالات واسعة أمام التوظيفات المباشرة لدول المراكز الرأسمالية في أسواق دول الأطراف. وبما أن القطاع العام كبير ومسيطر في أكثرية بلدان الأطراف، فإن سياسات الخصخصة بتلاوينها كلها تصبح مطلبًا لدول المراكز الرأسمالية المأزومة، إذ تتيح لرأسمالييها، وبخاصة لشركاتها الكبرى، فرصًا للتوظيف والسيطرة الاستراتيجية على اقتصادات تلك البلدان التي تسلك طريق الليبرالية الجديدة.

نتيجة الرضوخ لهذه السياسات التي يبشّر بها أو يفرضها إجماع واشنطن، انخفضت الموانع التجارية في دول الأطراف إلى ربع ما هي عليه في دول المراكز الرأسمالية، بحسب تقويم جوزيف ستيغلتز. كما أن هذه السياسات أغرقت الأسواق المالية في سلسلة طويلة من الأزمات، إذ بين عامي ١٩٢٠ و٢٠٠٧ جرى إحصاء ١٢٤ أزمة مصرفية، و٢٠٨ أزمات «سعر

صرف للعملات»، و٦٣ أزمة مديونية سيادية. واستطاعت المراكز الرأسمالية العالمية استغلال هذه الأزمات كلها التي افتُعلت معظمها، لتوسيع هيمنتها وسيطرتها على العديد من الأسواق الناشئة.

كان لسياسات الخصخصة التي دفع إجماع واشنطن إليها كثيرًا من الأنظمة وقعًا مؤلمًا، وبخاصة على الدول «المتحولة» من النظام الاشتراكي إلى النظام الرأسمالي الحر. في هذه البلدان كلها جرى تدمير النظام الاقتصادي الاجتماعي السابق بقسوة، عبر سياسة «العلاج بالصدمة» (Shock Therapy) التي اقترحها وأشرف على تنفيذها «إجماع واشنطن». ونتيجة هذه السياسات جرى تدمير البُنى التحتية والعلاقات الإنتاجية السابقة، والعديد من مؤسسات الإنتاج، ونهب القطاع العام تحت شعار الخصخصة، فعمّت البطالة، وتوسّع نطاق الفقر، وانهار الإنتاج المحلي، وبخاصة الإنتاج الصناعي، وجرى استنبات طبقة برجوازية محلية تابعة، وأدخلت الشركات الأجنبية المعلومة لتستولي على الثروات المحلية، على مدخرات أجيال سابقة بثمن زهيد، أو من دون ثمن.

في هذا المناخ عرّف ليفاندوسكي (Levandoski)، أول وزير للخصخصة في الحكومة البولندية، الخصخصة في بلاده باعتبارها «بيع مؤسسات لا يملكها أحد، ولا يعرف ثمنها أحد، إلى أناس لا يملكون أي أموال». ولم تكن نتائج سياسات الخصخصة مختلفة كثيرًا في دول أخرى غير اشتراكية اختارت الانقياد لإجماع واشنطن، مثل مصر السادات ومبارك.

أخذت كلمة «خصخصة» مفهومًا سلبيًا جدًا لدى أوسع الجماهير، وبخاصة عند الطبقات العاملة في دول الأطراف، لذلك جرى استبدالها بكلمة «تشاركية» التي تعني السلوك ذاته، أي توسيع سيطرة القطاع الخاص وهيمنته، وتقليص أو إلغاء القطاع العام، باعتباره منتجًا للسلع والخدمات، حتى الاستراتيجية والحياتية منها.

يقول سافاس (E. S. Savas) المؤيد لسياسات الخصخصة بتحفظ: «إن التشاركية (P. P. P.) هي نوع من أنواع الخصخصة، ويعرف بشكل عام باعتباره ترتيبًا تشارك فيه الدولة مع مؤسسة خاصة للقيام بمهمة هي تقليديًا من مهمات القطاع العام... و«التشاركية» مفيدة في بعض الأحيان لتفادي

كلمة «الخصخصة» المثيرة للانفعال بالنسبة إلى المعارضين الأيديولوجيين. ويقول سافاس: «الخصخصة هي أكثر من عمل مالي وإداري، هي موقف أو خيار فلسفي يختص برؤية دور المؤسسات الخاصة وعلاقاتها بالمجتمع والدولة. الخصخصة هي عملية تقليص دور الحكومة وزيادة دور المؤسسات الخاصة في المجتمع لإشباع حاجات الناس. يعني ذلك اعتمادًا أكثر على القطاع الخاص، وأقل على القطاع العام». ويحدد سافاس ثلاثة طرق عريضة لخصخصة المؤسسات الخدماتية والإنتاجية للدولة هي:

- **التوكيل** (Delegation): حيث تستمر الحكومة بتحمل المسؤولية والمراقبة، لكنها تستعمل القطاع الخاص لتقديم الخدمة، مثل سياسات التلزيم للداخل أو للخارج.

- **التخلي** (Divestment): حيث تتخلّى الدولة عن إنتاج خدمة ما، فيحل مكانها القطاع الخاص.

- **الإحلال** (Displacement): حيث ينمو القطاع الخاص ويحل مكان الدولة في تقديم الخدمة. ويُعرف هذا الأسلوب أيضًا بـ «تحلل الدول» (Withering Away of the State)، كما يُعرف بـ «الخصخصة بالتسلسل» (Stealth). وخَبر لبنان جيدًا هذه الطريقة بالخصخصة تحت شعار «ترشيق الدولة» الذي ابتدعه رئيس الحكومة الأسبق، فؤاد السنيورة، أو تجويع المؤسسات حتى الشلل أو الإغماء. كما عرف لبنان سياسة الخصخصة «بالتخلي» و«بالتوكيل» بالتراضي. وبعد الإخفاقات الكبيرة على صعيد الاقتصاد الكلي، والفضائح المواكبة لسياسات الخصخصة في بلدان العالم الثالث، بخاصة من حيث الفساد وهدر الأموال العامة، وحيث لم يعد بإمكان إجماع واشنطن الدفاع عن هذه السياسات، بدأ الترويج لـ «التشاركية» باعتبارها طريقًا للنمو الاقتصادي وحل الأزمات النقدية والمالية للدولة. وأصبحت المؤسسات الدولية أكثر حذرًا وانتقائية، وأقل طموحًا في الدعوة إلى سياسات الخصخصة والتشاركية من دُعاتها المحليين.

يقول وزير النقل والمواصلات والمياه الهولندي غريت مانين (Greet Maanen) في مؤتمر دول OECD في مدريد: «إن الذي يجب أن تحققه الشراكة بين القطاعين العام والخاص ثلاثة أشياء أساسية: تحسين المشاريع

المنوي تنفيذها، من حيث النوعية، إنجاز أسرع للمشاريع ـ إذ إن التمويل لا يعتمد على الموازنة العامة، وإنجاز المشاريع بكلفة أقل، على فرضية أن القطاع الخاص هو الأكفأ».

لكن لوزيرة المال اللبنانية السابقة (في حكومة السنيورة)، ريا الحسن، رأيًا آخر، حيث تقول: «الشراكة مع القطاع الخاص أصبحت مرتكزًا لأي أجندة تنموية، وممرًا إجباريًا لا يمكن لأي خطة تنموية الالتفاف حوله»، معتبرة أن مشاركة القطاع الخاص لا يمكن أن تحقق كامل مداها وفاعليتها ما لم تلتق مع إصلاح شامل على مستوى الدولة والإدارة العامة. لكن الإصلاح يعني بالنسبة إلى مدرستها مزيدًا من الليبرالية الاقتصادية وإطلاق حرية الأسواق وتحريرها من أي قيود. وتقول: «إن نظرتنا الاقتصادية تقوم على أن الإصلاحات البنيوية (التي يشرف عليها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي) هي السبيل إلى إيجاد مناخ مشجع وسهل للأعمال والاستثمارات، وبالتالي إلى تعزيز النمو».

لكن حتى لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي تحفظات ورأيًا آخر. ففي دراسة لصندوق النقد الدولي قام بها مجموعة من الخبراء، وأشرف عليها منى حمّامي (Mona Hammami)، وجد الباحثون أن مشاريع الشراكة تنحو لتتركز في الدول التي تعاني مديونية عالية، وحيث الطلب الكلي وحجم السوق كبيران. كما وجد الباحثون أن الاستقرار في الاقتصاد الكلي ضروري لنجاح الشراكة، مع وجود إدارة ذات نوعية متقدمة، وفساد أقل وتطبيق للقوانين، مع التركيز على القطاعات غير ذات الطبيعة العامة، التي لا تستعمل تقنيات متقدمة ومتجددة مثل الاتصالات، وليس مثل قطاع المياه وقطاع الطاقة. هذه التقويمات من الصندوق تضع دول العالم الثالث، الصغيرة منها خصوصًا، مثل لبنان والأردن وغيرهما، خارج إطار التشاركية، بسبب طبيعة نظامها، وفسادها وتخلف إدارتها، وصغر حجم اقتصادها.

تقول الدراسة أيضًا إن التشاركية هي في صلب محاولة الحكومات إنعاش بُناها التحتية في الاقتصادات المتقدمة، كما في الاقتصادات الناشئة. لكن في هذه الاستراتيجية كثيرًا من المخاطر. . . فلا الدول ولا الشركات الخاصة وحدها يمكن أن تملك الموارد لبناء البنى التحتية الضرورية،

وتحمّل المخاطر كلها... مخاطر «الطلب» وأسعار القطع... وإن تكن التشاركية تستطيع استقطاب شركات وخيرات عالمية بحسب كبر السوق والقدرات الشرائية المحلية، وسيطرة حكم القانون، والاستقرار السياسي والاقتصادي...

لكن الدارس المحايد لأوضاع الدول، الكبيرة منها بشكل خاص، يُظهر بطلان هذه الادعاءات. وبحسب التقويمات الواردة في الدراسة، أقدر دولة على النهوض ببناها التحتية عبر مبدأ التشاركية (P. P. P.) هي الولايات المتحدة الأميركية؛ فهي تملك السوق الأكبر، والأكثر استقرارًا، والخاضع لحكم القانون، وهي أكبر دولة مدنية في العالم، والداعية العالمية لسياسات التشاركية. فلماذا لم تستطع التشاركية إنقاذ بنيتها التحتية المنهارة؟؟ تقول مجلة **الإيكونومست** (٣٠ نيسان/أبريل ٢٠١١) عن هذه البنية: «ويعطي المهندسون المدنيون الأميركيون علامات متدنية جدًا لبنية المواصلات: الطرق، الخطوط الحديدية والجسور، باعتبارها عاجزة أو لا قيمة لها (Obsolete)، فطرقاتها كلها (أي الولايات المتحدة) وخطوط السكك الحديد والموانئ والمطارات تقوّم باعتبارها «أقل من المتوسط» مقارنة بشبكة شمال أوروبا.

«معدل التأخير في أكبر مدن أميركا تربو على معدلات التأخير في برلين وكوبنهاغن، ويقضي الأميركيون وقتًا أكبر في الانتقال من الأوروبيين، وبمعدل ١٥ حادث وفاة لكل ١٠٠,٠٠٠ شخص، فإن معدل القتل على الطرق الأميركية يزيد نسبة ٦٠ في المئة على نظيرة في بلدان OECD. ويقدّر مكتب الموازنة في الكونغرس أن على أميركا إنفاق ٢٠ مليار دولار إضافي في السنة للإبقاء فقط على المستوى الحالي للبنية التحتية...».

لماذا لم تنقذ فلسفة «التشاركية البنية التحتية الأميركية»، في الوقت الذي تعتقد ريّا الحسن أن هذه السياسة هي الممر الإجباري للنمو حتى في بلد صغير فاسد لا يخضع لأي قانون مثل لبنان؟ ولماذا استطاعت بلدان ناشئة عديدة أن تحقق معدلات نمو مرتفعة جدًا، وأن تبني بنية تحتية متقدمة خارج نطاق فلسفة الليبرالية الجديدة و«التشاركية» مثل الصين والبرازيل وغيرهما؟ وتقول مجلة **الإيكونومست** أيضًا (١٣ تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠١٠) تعليقًا على ذلك: «إن مزيجًا من العوامل ـ مبالغ ضخمة من الادخارات في

البلدان الناشئة، الثروات الطبيعية، وانحسار الثقة في نمط اقتصادات السوق المفتوحة، أدّت إلى إنعاش رأسمالية الدولة. حوالى خُمس قيمة الأسهم في البورصات (على صعيد العالم) تقع في أيدي مثل هذه الشركات (ذات الملكية العامة). وتبلغ هذه النسبة ضعف ما كانت عليه منذ عشر سنوات».

التحول الواسع من سياسات الليبرالية الجديدة، من سياسات الخصخصة والتشاركية إلى اعتماد أكثر على القطاع العام والتخطيط، لم يعد خيارًا أيديولوجيًا، بل هو خيار عملي واسع في الدول الناشئة.

خبرت دول عربية عدة سياسات الخصخصة والتشاركية، وكانت النتائج سلبية جدًا على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، وذلك في مصر وتونس والمغرب والأردن ولبنان. ووقفت سورية على مشارف هذه السياسة بقيادة الدردري، بصفته نائب رئيس الوزراء للشؤون الاقتصادية، ثم ارتدّت عنها نتيجة ما أحدثتها من خلل كبير في الاقتصاد والمجتمع. في كل هذه التجارب العربية جرى تدمير، أو تقهقر متطلّبات الإنتاج السلعي ـ صناعة وزراعة، لمصلحة قطاع الخدمات، وجرى نهب القطاع العام واهتراؤه ليحل القطاع الخاص مكانه، ونبتت طبقة برجوازية ريعية وفاسدة لتمسك بالسلطة الاقتصادية، كما بالسلطة السياسية بإشراف واشنطن ودعمها، تحت شعارات «الإصلاح» والتحرير وإطلاق حرية الأسواق.

لم تكن السياسات الاقتصادية التي يدعو إليها إجماع واشنطن يومًا بريئة ولمصلحة دول العالم الثالث، وتتعدى أهدافها الأطر الاقتصادية إلى استتباع هذه الدول والهيمنة عليها على الصعد كلها، الاقتصادية والسياسية والثقافية والتجارية والدبلوماسية.

في لبنان استقدمت الحريرية شركة كهرباء فرنسا مثلًا لتشرف على كهرباء لبنان باسم التشاركية، واستقدمت شركة كورية لصيانة معامل الطاقة. وأنهت أقسام الصيانة اللبنانية في المعامل. وأدّت هذه السياسة إلى «ترشيق» شركة كهرباء لبنان على طريقة السنيورة، وإفراغها من كوادرها الهندسية والفنية، وإلى تكبير كلفة الصيانة وتدني مستوياتها. وأدّت هذه التشاركية إلى تعميم «التعتيم» بدلًا من «التنوير»، وبكلفة عالية جدًا على الخزينة

اللبنانية. وأدّت سياسة التشاركية إلى تدمير مصافي النفط، وطرد القطاع العام من هذا القطاع، ورفع أسعار المشتقات النفطية، وتعطيل تمديد خطوط أنابيب الغاز، أو تأخّر بنائها حوالى خمس سنوات، وتأخير بناء محطة التحويل الرئيسة في إطار «الربط الثماني» مع شبكات الطاقة في المنطقة. وسياسة التشاركية ذاتها ألغت «صندوق الدواء» في وزارة الصحة، بعد أن منعته طيلة عقود من استيراد الدواء للقطاع العام وتوفير نصف ثمن هذه الفاتورة. وهذه السياسة طردت عمليًا القطاع العام من قطاعي النقل والإعلام، وتكاد تطرده من قطاع التعليم والاستشفاء، وأصبح الاقتصاد اللبناني عبارة عن بنى احتكارية متراصة بعيدة كل البعد من المنافسة الحرة، ووضعت لبنان تحت وصاية إجماع واشنطن بعد دفعه إلى فخ المديونية. فالبنك الدولي يشرف على وزارة المالية، وصندوق النقد يشرف على «اجتماعات باريس» ويضع شروط تقديم القروض وبعض الهبات إلى الخزينة. وهذه الشروط تفرض الإغراق في «الخصخصة» وتحرير الأسواق، «وإصلاح» الإدارات العامة على طريق «الترشيق» وسيطرة مندوبي إجماع واشنطن عليها، وجرى تعيين أمين عام للمجلس الأعلى للخصخصة تقول بطاقة تعريفه إنه عضو في المجلس الأميركي للعلاقات الخارجية، ووصاية الولايات المتحدة (USAID) على وزارة الاقتصاد، هذه أمثلة فقط على سطوة وسيطرة إجماع واشنطن على لبنان الرسمي.

* * *

● **جورج قرم:**

استمعتم إلى جرأة الباحث الأدبية والاقتصادية، أعتقد فعلًا أن هناك من الناحية المنهجية حلقة مفرغة، لأنه لكي تكون للتشاركية آثار إيجابية في بلد ما، يجب أن تكون الدولة قوية، وقادرة على مراقبة القطاع الخاص الذي يدير مرافق عامة، إنما إذا كانت الدولة قوية وقديرة فهي لا تحتاج إلى التشاركية. وأود أن أعطي مثالًا: مؤسسة كهرباء لبنان قبل الحرب كانت بالفعل مثالًا عالميًا لإدارة الدولة الكفوءة، وبمستوى أرباح كبير للغاية. مبنى «مصرف لبنان» الجميل الذي ما زال بعد أكثر من ٥٠ سنة كأنه بني

البارحة، قامت ببنائه وزارة الأشغال العامة في ظرف تسعة أشهر، وكان هذا بالطبع أيام اللواء فؤاد شهاب، حيث كانت الدولة قوية، ولم يكن الفساد مستشريًا فيها.

عندما خصصت السكك الحديد في بريطانيا اضطرت الدولة لأن تستعيد هذه السكك بعد حوادث مفجعة، لأن الشركات الخاصة لم تكن تقوم بالصيانة اللازمة لها. والـ «سويس - إير» (Swiss Air)، عندما وضعت في القطاع الخاص، وتمت خصخصتها، أفلست بعد مدة، كما شركة «بان أميركان»، التي كانت من الشركات العريقة الخاصة، أفلست أيضًا؛ أنا أوافق غالب أبو مصلح أن هناك أيديولوجيا في موضوع الخصخصة والتشاركية. هناك أيديولوجيا كبيرة جدًا، وهناك نوع من الفردية المسبقة، إن القطاع العام غير كفوء لإدارة أي شيء، بينما عندما نركب أي قطار في فرنسا، أو في ألمانيا، وهي أيضًا شركات قطاع عام، نرى مستوى الجودة في الخدمة. هذه الفرضية المسبقة يجب أن نناقشها، ما يؤدي بنا إلى دراسة أوضاع القطاع العام العربي والدولة العربية التي عمّ فيها الفساد.

الورقة الثالثة

الشراكة بين القطاعين العام والخاص بين النظرية والتطبيق في الواقع اللبناني

زياد حايك

آمل أن تُساهم هذه الندوة في توضيح مدى الدور الذي يؤديه القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في دولنا العربية، من خلال مختلف الآليات التي تتبعها دول العالم لإشراك القطاع الخاص. وأتمنى أن تُساعد كذلك في تبديد الصورة النمطية والأفكار المسبقة التي تقول إن استعانة الدولة بالقطاع الخاص بمختلف أشكال هذه الاستعانة، تنطوي حتمًا على ممارسات فاسدة. طبعًا لست أنفي ممارسات فاسدة موجودة لدى بعض المسؤولين، لكني أقول إنه يمكن استنباط الضوابط والأطر المدروسة للحؤول دون أي جنوح من هذا النوع.

أتطرق تحديدًا في ورقتي إلى مفهوم الشراكة بين القطاعين العام والخاص التي تكمن أهميتها بالنسبة إلى كل الدول، وبخاصة في حالة لبنان، في أنها **أولًا**، تسمح بتنفيذ مشاريع البنى التحتية التي تعجز الدولة عن تنفيذها لعدم توافر التمويل لها من خلال الموازنة العامة. **ثانيًا**، تسمح بتنفيذ عدد من المشاريع في آن معًا، بدلًا من برمجة تنفيذها تمامًا بحسب توافر القدرات المالية للدولة. **ثالثًا**، تسمح بخلق عدد كبير من فرص العمل، أي بمعالجة ولو جزئية لمعضلة البطالة المزمنة التي هي السبب

الرئيس في ظاهرة الهجرة. تهدف الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى تأمين الخدمات العامة للمواطنين بأفضل نوعية وبأقل كلفة ممكنة على خزينة الدولة نسبة إلى المخاطر الذي يأخذها القطاع الخاص على عاتقه؛ فالقطاع الخاص يقدم الميزة العالية المتخصصة، ويتصف أداؤه وعملية اتخاذ القرار فيه بمرونة كبيرة يفتقر إليها القطاع العام. أما القطاع العام فله الإشراف والمراقبة والتنظيم والتشريع وتفعيل المنافسة وفرض العقوبات والغرامات متى لزم الأمر لحفظ مصلحة المواطن وحمايته. ولا تقتصر صيغة الشراكة على تأمين التمويل الاستثماري من القطاع الخاص، بل تشمل صيانة المشاريع وتشغيلها، وفي حين أن الدولة في الأغلب تهمل المشروع بعد تنفيذه؛ فكم من مشاريع نراها تُنفّذ بشكل جميل، مثل الطرقات، ثم بعد حين لا يعود أحد يهتم بها. ويشكل توزيع المخاطر صلب الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بحيث يتحمل كل طرف المخاطر الذي هو أقدر على تحمّلها؛ فيتحمل القطاع الخاص مثلًا المخاطر المتعلقة بالتطوير والتصميم والتشييد والتشغيل والتضخم وتقلب أسعار العملة أو النفط، ويتحمل القطاع العام مخاطر التسعير والتعرفة والمخاطر البيئية والاقتصادية. ويمكن أن يتحمل الطرفان معًا المخاطر المتعلقة بالقوة القاهرة، والعرض والطلب والعلاقات مع العمال والربح والخسارة والتطور التكنولوجي. وبهذا المعنى، فإن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي المسافة التي تقع بين إدارة العقود التي لا تنطوي على نقل المخاطر إلى القطاع الخاص من جهة، والخصخصة، ولا سيما الخصخصة الكاملة التي تشمل نقل المخاطر كلها إلى القطاع الخاص من جهة ثانية. كثُرٌ عندما يسمع كلمة شراكة يفكر بأنها شراكة بالأرباح، أو أنها شراكة بالأسهم، لكن الشراكة بين القطاعين العام والخاص هي شراكة بالمخاطر، وليست شراكة في رأس المال، ولا هي شراكة في الأرباح؛ فلكل مشروع يمكن أن يكون إطار خاص في ما يتعلق بالأرباح والمساهمة، لكن الأصل هو أنها مشاركة في المخاطر. نحن نعرف مثلًا، وأذكر هنا معمل الكهرباء مثالًا، إذا أردنا القيام بعمل معمل للكهرباء يأتي أحدهم بمناقصة ويقول: سأقوم بعمل هذا المعمل بـ ١٠٠ مليون دولار خلال عام، تمر السنة ولم ينته العمل، والدولة تموله منذ البداية؛ من

يتحمل هذه التكلفة؟ الدولة! ثم يقول ارتفع سعر الحديد، ويجب أن تدفعوا لي أكثر لا أستطيع استكمال المشروع؛ فيقومون بعمل (Variation Order) حتى يستطيع استكمال المشروع. بينما في الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الدولة لا تشتري محلًا، ولا تموّل معملًا، الدولة تشتري الكهرباء. يعني تقول للقطاع الخاص إن هناك مناقصة لمن يبيعها الكهرباء بأقل كلفة، وبالتالي ترسو عليه المناقصة. مخاطر تشييد العمل كلها صارت على عاتقه، إذا ارتفع سعر الحديد فهذا لا يعني الدولة؛ تأخر في التنفيذ بسبب الأمطار، أيضًا هذا لا يعني الدولة بشيء. عندما يقوم هو بإنتاج كهرباء، الدولة مستعدة لأن تشتري منه الكهرباء بالسعر المقرر.

هنا نحن لا نتكلم ببنود جزائية، فلا لزوم لبنود جزائية لأن الدولة لا تُعنى بالمعمل، لأن القطاع الخاص هو الذي يقوم بذلك. وبهذا المعنى أود أيضًا أن أفرّق بين الخصخصة والشراكة، هناك كثيرون من الناس يتكلمون عن الخصخصة، ويقومون بعمل شراكة في الوقت نفسه، وهما مختلفان. معنى الخصخصة الأساسي بيع ممتلكات الدولة، وتحويل المشروع من القطاع العام إلى القطاع الخاص. أما الشراكة، فالفكرة الأساسية ليست بيع ممتلكات إنما شراء ممتلكات جديدة. شراء أصول جديدة لا تستطيع الدولة أن تشتريها اليوم، فتشتريها بالتقسيط. إن الشراكة التي نسعى إليها إذًا هي عقد بين الدولة والقطاع الخاص، ليقوم هذا الأخير بتقديم الخدمة على نفقة الدولة، وليس على نفقة المواطن. العقد مع الدولة ولا علاقة بين الشريك الخاص والمواطن. الشريك الخاص لا يتعاطى مع المواطن ولا يفرض التعرفة. تقديم الخدمة على نفقة الدولة، لكن ليس على نفقة المواطن، أي إن مسؤولية توفير الخدمة للمواطن تظل تتحملها الدولة. وقرار التعرفة، يبقى قرارًا سياسيًا بيد الدولة، ولا علاقة للشركات الخاصة به. هناك فرق؛ ففي الخصخصة الشركة الخاصة هي التي تضع التسعيرة، والشراكة الخاصة لا علاقة لها بالتسعير أو بالتعرفة. ثمة فرص كثيرة للشراكة بين القطاعين العام والخاص. أمّا السمة الثانية للشراكة فإنها تتميز بتحديد المخرجات وليس المدخلات. وهذا أمر أساسي. أكرر أنه بالشراكة لا نشتري معملًا للكهرباء، بل نشتري كهرباء. ثمة فرص كثيرة للشراكة بين القطاعين العام والخاص، منها ما هو في قطاع الكهرباء إنتاج مستقل للطاقة: الطاقة

المتجددة... شركات توزيع الكهرباء... إدارة العدادات والتحصل... محطات للغاز السائل... أنابيب الغاز الطبيعي؛ في قطاع المياه: السدود، محطات تكرير المياه المبتذلة. في الخدمات البلدية: مرائب السيارات وإعادة تطوير الأحياء... ومعالجة النفايات. في النقل العام؛ في الرعاية الصحية والاجتماعية: التعليم والثقافة. في السياحة، وأخيرًا في المباني العامة. هناك أمثال كثيرة نستطيع الحديث عنها من عيادات متخصصة وملاعب رياضية لمراكز دفاع وطني، للسجون والثكنات التي عادة نعتقد أن هذا الأمر يتعلق بالشق الأمني، لكن في الحقيقة السجن والثكنة هما فندق، لكن لكل منهما ميزاته، السجن فندق فيه أمن يمنع الناس من الخروج منه؛ الثكنة أيضًا فندق يجب أن يسمح لأن يكون هناك استعداد دائم لتأدية خدمة إلى الجيش. لا شك في أن اعتماد الشراكة بين القطاعين، وهو الاتجاه السائد في معظم دول العالم، يعطي دفعًا كبيرًا لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ويُساهم في تحقيق معدلات نمو مرتفعة من خلال الارتقاء بمستوى الخدمات وأداء المرافق العامة. ولا تقتصر حسنات الشراكة على المشاريع على المستوى الوطني فحسب، بل هي تتجلى أيضًا على المستوى المحلي في مجال الأعمال البلدية، فتساهم في الإنماء المناطقي؛ إذ يحرر خيار الشراكة الهيئات المحلية من قيود قلة مواردها المالية وضعف إمكاناتها وخبراتها، ويصبح هامش حركتها التطويرية أكبر بكثير. إلا أن خيار الشراكة يتطلب قدرًا كافيًا من:

- الشفافية، إذا لم نملك شفافية، فكل هذه العملية تكون فاسدة.

- الخبرة في إدارة عملية تلزيم المخرجات، وفي تصميم الهيكلية التمويلية، وفي الحد من المخاطر، وفي إجراء المفاوضات. وهذه الميزات لا تكون عادة متوافرة في وزارات الدولة ولا في إداراتها، لا في لبنان ولا في الخارج، إذ إن القطاع العام في العموم ليس معنيًا بها، من هنا ضرورة مقاربة الشراكة بين القطاعين العام والخاص بطريقة مختلفة، هي أقرب إلى النشاط الخاص منها إلى النشاط العام. وفي لبنان لدينا العديد من المشاريع المشتركة التي تشوبها سلبيات تحد من فاعليتها، مثل مشروع المعاينة الميكانيكية، أو تثير الشكوك من حولها، مثل مغارة جعيتا، أو تعجز عن القيام بالنشاطات التي

من أجلها وجدت، مثل معمل معالجة النفايات الصلبة في صيدا، بما يعني أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص ليست أمرًا جديدًا. أول مشروع شراكة في لبنان كان في عام ١٨٧٠، لجر مياه نهر الكلب إلى بيروت. لدينا كثير من مشاريع الشراكة في لبنان، لكن المشكلة أنها تعمل كلها بطريقة غير حرفية؛ ففي كل مرة يجرب أحدهم المياه الساخنة ويعود إلى عملها، ولا يملك الخبرة لعملها. فتعمل بشكل خاطئ، ثم في النهاية نقول ما هذا المشروع الفاشل! هذا المشروع إذا كان يجب أن ينفذ فلينفذ بطريقة صحيحة. لدينا كثير من المشاريع، ربما هناك مشروع واحد ناجح بينها (Beirut Container Terminal Consortium (BCTC))، أما الباقي فكله يحوي مشاكل من ليبان بوست (Liban Post)، إلى الميكانيك، وشركة (IBC) الخاصة مثلًا التي تعمل على إنشاء معمل ذي تقنية متقدمة لمعالجة النفايات الصلبة، ما يحل مشكلة مكب جبل النفايات الذي يهدد سلامة أهل صيدا وصحتهم ويؤثر سلبًا في الحركة السياحية فيها؛ فإن هذا المشروع يطرح مسألة مهمة، وهي الثغرات التي قد تعتري عقود الشراكة في حال تولت كل جهة عامة التفاوض عليها وتحديد بنودها على حدة، أود أن أستعمل المشروع لا لأصوب عليه، لكن لأستعمله مثلًا، إذ سبق وذكرت أن في المشاريع كلها في لبنان مشاكل.

جرى توقيع عقد هذا المشروع في عام ٢٠٠٢ بعد مفاوضات استمرت ثلاث سنوات. لكن المشروع تأخر حتى عام ٢٠٠٨، لأسباب عدة، بينها إجراءات وضع اليد القانونية على مواقع العمل، وعدوان تموز/ يوليو ٢٠٠٦، واضطرار الشركة الملتزمة إلى إيقاف العمل بسبب وجود تجهيزات في العمل تبين أنها إسرائيلية الصنع، ووجود مشاكل في التمويل لدى الشركة الملتزمة. وفي شباط/ فبراير ٢٠١١، اكتملت تجارب التشغيل، لكن بدأ المعمل ينتظر التوافق مع مدينة صيدا على تعديل أسعار العقد، أي إنهم تأخروا من عام ٢٠٠٢ حتى عام ٢٠١١، بالطبع تغيرت الأسعار. إن العقد الذي أبرم بين بلدية صيدا والشركة الملتزمة لم يرق، لأسباب مختلفة، إلى طموحات فريقيه. إن كلا الفريقين سواء الشركة الملتزمة أم بلدية صيدا غير راضٍ عن الوضع الحالي، ولا تزال المفاوضات قائمة لإيجاد الحلول الكفيلة بإنجاز العقد. وثمة أسباب عدة أدّت إلى هذا الوضع منها: عدم وجود نظام واضح لتحديد وتوزيع مخاطر المشروع؛ كذلك لا وجود

لضمانات فعلية أو تعهدات متبادلة تضمن تنفيذ موجبات الطرف الآخر؛ ولم يحدد العقد الجهاز المسؤول في البلدية عن مراقبة تنفيذ المشروع أو وضع موجب على الشركة الملتزمة لتقديم التقارير حول تنفيذ المشروع، ولا يوجد كذلك بند لتعديل الأسعار في العقد وانعكاس ذلك على التنفيذ، بل تركت معالجة الأمر إلى تطبيق المبادئ العامة في القانون، وتحديدًا قواعد القانون الإداري. وبالنسبة إلى بند تسوية المفارقات التي قد تنشأ من تنفيذ وتفسير العقد، فجرى اختيار التحكيم بديلًا من القضاء العادي، في حال فشل الوساطة، أو وقوع نزاعات ذات طابع غير بيئي من دون وجود إمكانية لفريقي العقد للطعن بالقرار التحكيمي عن طريق الاستئناف. هذه كلها شوائب، لأن الجهتين لا تملكان الخبرة لعمل عقد شراكي؛ بل توقعان عقدًا، بكل نيّة صافية وصالحة. إنهما تقومان بعمل شيء لصالح الفريقين. لكن إذا لم تكن هناك جهة قادرة لعمل العقد، فسيؤدي ذلك في النهاية إلى مشاكل، على المدى الطويل.

تشير الدراسات والتجارب السابقة إلى أن الشراكة بين القطاعين العام والخاص تحتاج دائمًا إلى الانتظام في إطار قانوني، وإلى كيان مركزي أو هيئة مركزية تتولّى الإشراف على درس مشاريع الشراكة، وتُجري المفاوضات التي تحتاج إلى خبرة غير متوافرة في إدارات الدولة، ولا سيما أن بعض أوجه الشراكة بين القطاعين قد تتطلب من الدولة ضمانات وتراخيص وإعفاءات وأمورًا أخرى. إضافة إلى ذلك، لا يُحبّذ القطاع الخاص تمويل المشاريع عندما لا يكون واثقًا من أن الجهة التي يتعامل معها عندها من الكفاءة والخبرة ما يؤهّلها لأن تكون محاورًا جديرًا، وبالتالي لا شك في أن توافر إطار قانوني ومؤسسي وتنظيمي مناسب هو مطلب أيضًا للقطاع الخاص المهني. لذا من الضروري أن تكون ثمة وحدة مركزية متخصصة بما يتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، فالحاجة إلى صياغة برنامج شراكة عمومًا، فضلًا على التعقيد الذي تنطوي عليه من جهة تحديث كيفية تقاسم المخاطر وكيفية هيكلية تمويل المشروع، وتقديم العروض بحسب مواصفات الإنتاج والتفاوض على شروط العقد الخاصة، وتحديد مخرجات المشروع، وتنسيق عمل مختلف الوزارات، تجعل وجود وحدة مركزية مختصة بالشراكة بين القطاعين بمنزلة قانون،

ضمانًا وعاملًا مساعدًا للشخص المعني. يجدد مشروع قانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص، الذي هو اليوم في مجلس الوزراء ولا يُعرف متى يبدأ تدارسه، البنود الأساسية المتوجب تضمينها في عقد الشراكة من ناحية الأعمال التي يتوجب على كل فريق القيام بها، وأسس تمويل المشروع، ومدة العقد القصوى، ومعايير تقديم تقويم أداء الشريك الخاص وتوزيع المخاطر وكيفية تحويل المشروع إلى القطاع العام بعد انتهاء مدّته والجزاءات والعقوبات التي يجوز فرضها على الشريك الخاص عند إخلاله بموجباته، وإجراءات تأمين استمرارية العمل بالمشروع لدي فسخ عقد الشراكة عند انتهاء مدة العقد، والوصول إلى حل النزاعات مع القطاع الخاص، ومنها الوساطة والتحكيم المحلي والدولي. كما نص مشروع القانون على وجود وحدة مركزية، أو ما يُعرف بـ (PP Unit)، تشارك فيها الوزارات المعنية كلها، وهذا مهم لتأمين الشفافية وتفادي المفاجآت في وقت لاحق. مهم أن تشارك الوزارات المعنية كلها بمشروع الشراكة، وليس وزارة واحدة، لأنه حين تكون هناك وزارة واحدة يستطيع القطاع الخاص أن يعرف الطريق التي يريد اتباعها إذا كان يريد اتّباع طريق الفساد! يعرف لمن سيدفع «الرشوة»، وكيف يصل! عندما تكون هناك إدارات عدة للدولة يراقب بعضها بعضًا، تُحد إمكانية الفساد. هناك أمر مهم آخر، في التلزيم العادي، القطاع الخاص حين يقدم عرضًا لا يكلّفه الكثير. أما إذا طلبت الدولة أن يكون هناك معمل للكهرباء، يحوي، مثلًا توربينات عدد ٢، و٣ محولات، و٤ ترانسفورمرات. . . إلخ، ويأتي القطاع الخاص ليضع سعرًا، وكلفة، ويزيد هامش الربح الخاص به، ويقدم العرض، فإن تقديم العرض هنا قد يكلفه حوالى ١٠,٠٠٠ دولار؛ بينما في الشركة بين القطاعين العام والخاص، تقديم العرض بكلفة حوالى ٢ مليون دولار. لأن الدولة لا تشترط عليه ما تريد. إنها تقول فقط أريد شراء كهرباء، وهو الذي يصمم. وهذا التصميم والعمل مع استشاريين واختصاصيين ومحامين يكلفه ٢ مليون دولار، لذلك لا توجد شفافية في عملية تلزيم لا يشارك فيها أي شريك خاص يحترم نفسه، لأنها تكلّفه الكثير. إذا أعطى ١٠,٠٠٠ دولار ليعطيها الوزير إلى ابن عمه، حسنًا، كما يقولون عندنا في الضيعة «حجر بها الجوزة»، لكن أن يدفع ما قدره مليوني دولار حتى الوزير يعطيها إلى ابن

عمه، فلا «تمشي». ولكي تنجح الشراكة يجب أن تكون هناك شفافية بالموضوع. يبقى أن نستعجل إقرار المشروع هذا لمن له مساهمة في إطلاق ورشة تنموية، خصوصًا أن الجميع داعم للشراكة بين القطاعين العام والخاص في المبدأ من رئيس الجمهورية إلى رئيس مجلس النواب، إلى رئيس مجلس الوزراء.

***

● **جورج قرم:**

أشكر الباحث الذي أكد ضرورة أن تكون للدولة الكفاءات الكافية لكي تُبرم الصفقات بطريقة لا تهدد فيها حقوق الدولة. لدي ملاحظة واحدة بسيطة هي أن في عمليات الـ (PPP) في نهاية الأمر، تتحمل الدولة فوائد لأنه دائمًا تكون الحجة أن الدولة توفر فوائد ولا تستدين من السوق حتى تبني المرفق العام، وبسعر أعلى من الدولة، يكون عبء الفائدة موجودًا بالسعر التي ستبيع الشركة الكهرباء أو الماء أو أي شيء آخر للقطاع العام؛ فالحجة بتوفير الدولة، وهناك مشكلة كبيرة جدًا بالنسبة إلى الشفافية، هل أن الإيجارات المتراكمة على الدولة نحسبها دينًا؟ أعتقد أنها أصبحت دينًا. ويجب أن تدخل في الدين العام، إنما معظم الدول تتهرب من إدخال أعباء الإيجارات المتراكمة في إحصاءات الدين العام. وأعتقد أنها مشكلة كبيرة يجب أن تنظر إليها، وكانت مدار جدل كبير جدًا في الاتحاد الأوروبي، هل نحسب الإيجارات التي ستُدفع للشركات الخاصة أم لا؟ أترك هذا إلى المناقشات المستقبلية.

الورقة الرابعة

التجربة المصرية في المشاركة بين القطاعين العام والخاص
عرض تاريخي ـ تحليلي

محمد عبد الشفيع عيسى

أولًا: القطاعان العام والخاص في ظل ثورة ٢٣ يوليو (١٩٥٢ ـ ١٩٧٠)

تميز النظام الاقتصادي المصري قبل ٢٣ تموز/يوليو ١٩٥٢، بغلبة القطاع الخاص على النشاط الاقتصادي؛ إذ بالإضافة إلى الأرض الزراعية التي شملتها الملكية الخاصة مع تركزٍ عالٍ في شرائح الملكية الكبيرة، امتد القطاع الخاص، المحلي والأجنبي، ليسيطر على المنشآت الصناعية والتجارية والائتمانية والعقارية، ابتداء من صناعة النسيج وتكرير السكر، وانتهاء بالبنك الأهلي ـ بنك الإصدار في مصر حينئذ ـ وحتى شركة «سكة حديد الدلتا». وتميز النشاط الخاص عمومًا بالتركز في الأنشطة الأعلى ربحية: زراعة القطن وتجارته، التسليف والرهونات، وبعض الصناعات الخفيفة التي تتمتع بـ «الحماية» الجمركية وغير الجمركية.

فقَد رأس المال الخاص القدرة على المخاطرة نظرًا إلى افتقاده فئة «المنظمين» التي قادت حركة التصنيع في أوروبا، واتجه، بخاصة في الريف، إلى الإنفاق البذخي مع ما أدى إليه ذلك من تبديد هائل للفائض الاقتصادي.

يُعتبر النظام الاقتصادي في مصر قبل عام ١٩٥٢، بمنزلة «نظام فرعي»

تابع تبعية تامة داخل الاقتصاد الرأسمالي العالمي، باعتبار مصر شبه مستعمرة داخل الامبراطورية البريطانية. وضمنت سيادة الملكية الخاصة للأرض الزراعية وجود طبقة من كبار الملاك ترتبط مصالحها باقتصاد «وحيد المحصول» قائم على التخصص في إنتاج سلعة أولية تصديرية ذات أهمية استراتيجية للصناعة البريطانية، وهي سلعة القطن. واستتبع ضآلة وزن القطاع الصناعي النسبي في هيكل الناتج المحلي الإجمالي، فتح السوق المصرية أمام السلع البريطانية والأوروبية، سواء منها الاستهلاكية أم الوسيطة والإنتاجية.

هكذا، كانت أهمية مصر باعتبارها مزرعة للقطن وسوقًا للمصنوعات الأجنبية المحدد الرئيس للنظام الاقتصادي المحلي، القائم على القطاع الخاص و«السوق المفتوحة».

كانت سيادة القطاع الخاص و«اقتصاد السوق» تكملها «هامشية» القطاع العام ووظيفة الدولة، وبخاصة مع تركز الملكية العامة في الأنشطة التي لا تدر ربحًا سريعًا، أو التي توفر البنية الأساسية اللازمة لممارسة الأنشطة الخاصة.

بعد ثورة ٢٣ تموز/ يوليو ١٩٥٢ ـ بقيادة جمال عبد الناصر الاستثنائية ـ تغيّرت سياسة الدولة إزاء القطاعين الخاص والعام تغيرًا جذريًا، باعتباره جزءًا من سياسة الثورة الاقتصادية والاجتماعية، سعيًا إلى تحقيق غايات التنمية والعدل الاجتماعي. لكن هذا التغير لم يحدث طفرة وإنما جرى على مراحل زمنية متدرجة:

ـ مرحلة الحريّة الاقتصادية، تمتد بين عامي ١٩٥٢ و١٩٥٦.

ـ مرحلة الاقتصاد الموجّه، تمتد بين عامي ١٩٥٧ و١٩٦٠.

ـ مرحلة غلبة القطاع العام على النظام الاقتصادي وإثبات وجوده عمليًا، بين عامي ١٩٦١ و١٩٧١.

١ ـ القطاعان العام والخاص في مرحلة الحريّة الاقتصادية (١٩٥٢ ـ ١٩٥٦)

تمثلت سياسة الدولة الاقتصادية في تلك المرحلة بتبني الحرية الاقتصادية أساسًا للنشاط الاقتصادي، وانعكس ذلك من خلال المحاولات المتعددة لتشجيع القطاع الخاص على الاستثمار الإنتاجي، سواء في ذلك

القطاع الخاص المحلي أم الأجنبي، إضافة إلى العمل على توفير الدراسات اللازمة عن المشروعات المقترحة، وكذا المشاركة في تمويل التنفيذ.

على الرغم مما قامت به الدولة من إجراءات لتشجيع رأس المال المحلي والأجنبي للاستثمار في المجال الإنتاجي، فإن متوسط ما أضيف إلى الاستثمارات خلال عامي ١٩٥٢ و١٩٥٣ لم يتجاوز ٦,٨ ملايين جنيه، مقابل ١٠,٣ ملايين جنيه، متوسط، لعامي ١٩٥١ و١٩٥٢[١]. كما انخفض رأس مال الشركات المساهمة من ٢ مليون جنيه في عام ١٩٥٢ إلى ١,٩ مليون جنيه في عام ١٩٥٣، في الوقت الذي زادت فيه مدّخرات القطاع الخاص من ٥٨ مليون جنيه إلى ٦٤ مليون جنيه. أما رأس المال الأجنبي فلم يزد المبلغ الذي استثمره في الفترة بين عامي ١٩٥٤ و١٩٥٨ على ١,٩ مليون جنيه[٢].

نظرًا إلى تباطؤ نمو نشاط القطاع الخاص في المجال الإنتاجي، تصدّت الدولة لمهمة مباشرة النشاط الإنتاجي في ميادين رائدة محددة، انطلاقًا من الإطار التنظيمي الذي عملت على توفيره، وبخاصة بإقامة المجلس الدائم لتنمية الإنتاج القومي.

٢ ـ القطاعان العام والخاص في مرحلة الاقتصاد الموجّه (١٩٥٧ ـ ١٩٦٠)

في الفترة بين عامي ١٩٥٧ و١٩٦٠ حدثت تغيرات كبيرة في الوزن النسبي لكل من القطاع العام والخاص، لصالح القطاع العام. وتميزت هذه المرحلة بطابعها الانتقالي: حيث انطلقت بالقطاع العام إلى آفاق جديدة لم يشهدها في المرحلة السابقة، وكانت بمنزلة التمهيد للدفعة الكبرى التي شهدها القطاع العام في المرحلة اللاحقة.

وفي ما يلي أبرز الخطوات التي حددت طابع المرحلة الانتقالية محل البحث:

---

(١) عبد الرازق حسن، «عرض للتطور الاقتصادي للجمهورية العربية المتحدة منذ ١٩٥٢،» **المجلة المصرية للعلوم السياسية**، العدد ٢٩ (آب/ أغسطس ١٩٦٣).

(٢) انظر: **نشرة البنك الصناعي**، السنة ٣، العدد ٢ (١٩٦٢).

أ ـ التمصيـر

بعد انتهاء العدوان الثلاثي البريطاني ـ الفرنسي ـ الإسرائيلي في أواخر عام ١٩٥٦، قامت حكومة الثورة بمجموعة من الإجراءات لاستكمال مهامها الوطنية بمواجهة الوجود الاقتصادي الأجنبي ـ البريطاني والفرنسي بخاصة. وتمثل ذلك بإجراءات التمصير للبنوك وشركات التأمين وعمليات التجارة الخارجية ـ فصدر القانون رقم ٢٣ لعام ١٩٥٧ بشأن البنوك والتأمين، والقانون رقم ٢٤ لعام ١٩٥٧ بشأن أعمال الوكالة التجارية.

قضت هذه القوانين بأن تكون البنوك وشركات التأمين ووكالات الاستيراد مملوكة بالكامل للمصريين، على أن يبدأ التمصير فورًا بالنسبة إلى ما يملكه منها البريطانيون والفرنسيون، على أن يُمنح غيرهم من الأجانب مهلة خمس سنوات[٣]. وآلت هذه المصالح المُمصّرة لا إلى القطاع الخاص، بل إلى الدولة ممثلة بالمؤسسة الاقتصادية. وإضافة إلى ذلك اشترت المؤسسة من هيئة «الحراسة» الحصص التي كان يملكها «الأعداء»، وبلغت ٢٠ شركة، وقُدّرت قيمة الحصص في آخر كانون الأول/ ديسمبر ١٩٥٧ بنحو ٢٤ مليون جنيه. كما قامت المؤسسة بشراء موجودات ١٩ شركه أخرى من الشركات الخاضعة للحراسة.

ب ـ إنشاء المؤسسة الاقتصادية

أُنشئت المؤسسة الاقتصادية ـ باعتبارها مؤسسةً عامة ـ بمقتضى القانون رقم ٢٠ لعام ١٩٥٧، المعدل بالقانون رقم ١٣٨ لعام ١٩٥٧، لتقوم نيابة عن الحكومة بالتوجيه والإشراف على المؤسسات العامة الأخرى. وبذلك تكوّنت نُواة قطاع عام له دور موجّه ومسيطر في مجال الائتمان والتمويل (حيث سيطرت المؤسسة على أربعة بنوك تجارية تمثل في مجموعها حوالى ٤٥ في المئة من نشاط الجهاز المصرفي، وعلى كُبرى شركات التأمين في مصر)، إضافة إلى دور ريادي في مجال الصناعات الثقيلة (وبخاصة صناعة الحديد والصلب والكيماويات)، وفي بعض الصناعات الخفيفة المهمة،

(٣) محمد صبحي الأتربي، **نشأة وتطور القطاع العام في الاقتصاد المصري** (الأهرام: المركز العربي للدراسات السياسية والاقتصادية، ١٩٦٨)، ص ٧٣.

ومنها «الشركة الشرقية للدخان» ـ كُبرى شركات التبغ آنئذ ـ وشركة السكر والتقطير المصرية[٤].

ج ـ التصنيع

منذ بداية عام ١٩٥٧ أخذت حركة التصنيع يشتد عودها لتصبح واحدًا من الأبعاد الجوهرية في تشكيل البنيان الاقتصادي. وتطبيقًا لذلك، أعدّت وزارة الصناعة في عام ١٩٥٧ برنامج «السنوات الخمس للتصنيع»، وقدّرت تكاليفه بحوالى ٢٥٠ مليون جنيه، كما أُنشئت من أجل تنفيذ هذا البرنامج «الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة»، وهي مؤسسة عامة تختص بتنفيذ مشروعات برنامج السنوات الخمس إما بنفسها أو بواسطة غيرها.

صمم مشروع السنوات الخمس على أساس هدف عام هو مضاعفة نصيب الفرد من الدخل القومي خلال عشرين سنة، وعلى أن تقوم الصناعة بالعبء الأكبر في هذا المضمار.

تضمّنت تقديرات البرنامج مشروعات تبلغ قيمتها الإجمالية ٢٢٠,٧٣٦,٠٠٠ جنيه، كما رُصد احتياطيٌّ قدره ٢٩,٧٠٠,٠٠٠ جنيه. أما على صعيد التنفيذ فبلغ إجمالي قيمة المشروعات التي جرى التعاقد عليها حتى آخر حزيران/ يونيو ١٩٦٠ حوالى ٣٠٤,١٣٢,٧٠٢ جنيه، وترجع الزيادة في القيمة الإجمالية للتنفيذ عن القيمة التقديرية للبرنامج إلى أسباب عدة، منها إحداث توسّعات في أحجام بعض المشروعات مما لم يكن مُدرجًا في التقديرات الأصلية.

هكذا، إذا كانت عملية التمصير قد شكّلت نواة أولى لتكوين القطاع العام، حيث أُضيفت المشروعات التي كانت تملكها بريطانيا وفرنسا أساسًا إلى الملكية العامة المصرية من خلال «المؤسسة الاقتصادية»، فإن هذه النواة توسّعت بعملية أخرى واسعة النطاق هي عملية إنشاء مشروعات عامة صناعية من خلال «الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة»، وبالتعاون مع دول بعينها في ذلك الوقت، وأوّلها «الاتفاق في شأن التعاون

(٤) المصدر نفسه، ص ٧٨ ـ ٧٩.

الاقتصادي والفني» مع الاتحاد السوفياتي، الموّقع في ٢٩ كانون الثاني/ يناير ١٩٥٨ ـ ثم الاتفاق في شأن التعاون الاقتصادي والفني مع جمهورية ألمانيا الديمقراطية في ٢٩ آب/ أغسطس ١٩٥٨ ـ واتفاقية تسهيلات الدفع مع اليابان في ١٣ أيلول/ سبتمبر ١٩٥٨ ـ وأخيرًا اتفاقية التعاون الاقتصادي مع ألمانيا الاتحادية في ٧ أيار/ مايو ١٩٥٨.

لا يعني ما سبق أن الدولة نفضت يدها حينئذ من القطاع الخاص، بل العكس هو الصحيح، إذ أعطت الخطة الخمسية التي أُعدت في عام ١٩٥٩، واعتُمدت نهائيًا في آب/ أغسطس ١٩٦٠ باعتبارها خطة للسنوات الخمس ١٩٦٠/ ٦١ ـ ١٩٦٤/ ٦٥، دورًا كبيرًا، بل ومسيطرًا للقطاع الخاص. وفي وثيقة الخطة نقرأ هذه الحقيقة بالتفصيل، حيث استهدفت الخطة جعل نسبة مساهمة القطاع الخاص في توليد إجمالي الدخل القومي في السنة الخامسة والأخيرة للخطة ٦٤/ ٦٥، هي نفسها تقريبًا النسبة السائدة في السنة الأولى ٥٩/ ٦٠ ـ حين بلغت النسبة الأخيرة ٨١ في المئة، أما النسبة الأولى فقُدّرت بـ ٨٠ في المئة. وبدأ تنفيذ الخطة الخمسية وكان القطاع الخاص يسيطر على نحو ٩٠ في المئة من الإنتاج الصناعي و٩٥ في المئة من الإنتاج الزراعي.

هكذا يتضح أن الخطة الخمسية الأولى وضعت في ظل فرضيتين رئيستين:

ـ افتراض إمكان وضع خطة متكاملة توضح فيها الأهداف التفصيلية للجانب الأكبر من القطاعات الاقتصادية، بينما تحمل جوانب عديدة من الخطة طابع التخطيط التأشيري، كما أن الخطة تكوّنت من مجموعة من المشروعات التي قدّمتها مختلف المصالح الحكومية داخل إطار عام فرضته لجنة التخطيط القومي، وبذلك يمكن النظر إليها باعتبارها مجموعة من المشروعات الاستثمارية المتفرقة التي جرى تجميعها وتنسيقها في وثيقة واحدة.

ـ افتراض استمرار قيام جهاز السوق بتخصيص الموارد وعدم وجود جهاز مركزي يؤدي العملية المذكورة(٥).

---

(٥) المصدر نفسه، ص ١١٤.

د ـ بدايات التأميم

إلحاقًا بالخطوات الثلاث السابقة: التمصير، وإنشاء المؤسسة الاقتصادية، وبرنامج السنوات الخمس للتصنيع، جاءت خطوة رابعة في المرحلة محل البحث، وهي تأميم بعض المصالح، وبالتالي تدعيم نواة القطاع العام على حساب القطاع الخاص.

اتضح للحكومة أن الاعتماد على القطاع الخاص في تنفيذ الخطة لا يستند إلى أساس حقيقي، بخاصة في ضوء سجل تجربة هذه الحكومة مع هذا القطاع منذ عام ١٩٥٢، وبصفة أخص في ضوء سجل هذه التجربة بعد بدء تنفيذ برنامج السنوات الخمس للتصنيع، أي منذ أواخر عام ١٩٥٨ ـ حيث حجب القطاع الخاص موارده عن مشروعات التنمية الصناعية الواردة في البرنامج، بل أخذ يُحاصر مشروعات القطاع العام الوليد، ويسحب الأموال منه عن طريق عقود الاستيراد والتوريد والمقاولات.

بدأ يستقر في إدراك الدولة بعد إعداد، ثم بعد مباشرة تنفيذ الخطة الخمسية الأولى، أن تنفيذ هذه الخطة بجدارة وفاعلية يتطلب سيطرة الدولة على معظم وسائل الإنتاج الصناعي وعلى قمم النظام المالي والائتماني.

تطبيقًا لهذا الاقتناع الجديد اتخذت الدولة خطوة حاسمة وجذرية في شباط/فبراير ١٩٦٠، وذلك بتأميم كل من بنك مصر والبنك الأهلي المصري (القانون رقم ٣٩، والقانون رقم ٤٠ لعام ١٩٦٠). ولتقدير أهمية هاتين المؤسستين المصرفيتين نشير إلى أن بنك مصر قبل تأميمه كان يسيطر على نحو ٢٠ في المئة من الإنتاج الصناعي، وكانت أصوله تبلغ حوالى ثلث أصول البنوك التجارية مجتمعة، وودائعه أكثر من ٤٠ في المئة من مجموع ودائعها. أما البنك الأهلي المصري فكان بمنزلة البنك المركزي الذي يُشرف على الجهاز المصرفي، ويقوم بإصدار البنكنوت، وتحديد سياسة الائتمان، وتحتفظ الحكومة بحساباتها فيه. وتلزم الإشارة إلى القانون رقم ٢٥٠ الصادر في ١٩/٧/١٩٦٠ الذي أنشأ البنك المركزي ليتولّى وظائف «البنك المركزي»، وتفرغ البنك الأهلي للعمليات المصرفية العادية.

تبعت هذه الخطوة خطوات أخرى خلال عام ١٩٦٠ على طريق التأميم، وأهمها:

ـ **تأميم الممتلكات البلجيكية في مصر**: جرى هذا التأميم في أثر الأحداث السياسية في الكونغو أواخر عام ١٩٦٠، وصدرت لذلك القوانين رقم ٢٨٥، ٢٨٦، ٢٨٧، ٢٨٨ لعام ١٩٦٠، ونُشرت في **الجريدة الرسمية** بتاريخ أول كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠. وقضى القانون رقم ٢٨٥ بتأميم شركة سكك حديد مصر الكهربائية وواحات عين شمس، وتحويل أسهم هذه الشركة وحصصها إلى سندات على الدولة لمدة اثنتي عشرة سنة، بفائدة ٥ في المئة.

أما القانون رقم ٢٨٦، والقانون ٢٨٧ فيقضيان بوضع مرفق ترام القاهرة وشركة الكهرباء المصرية تحت الحراسة الإدارية. أما القانون رقم ٢٨٨ فقضى بتأميم البنك البلجيكي الدولي بمصر واعتباره مؤسسة عامة. وتجدر الإشارة إلى أنه بموجب أمر رئيس الجمهورية رقم ٩٩ لعام ١٩٦١ (المنشور في **الجريدة الرسمية** في ٢٦ شباط/فبراير ١٩٦١) جرى فرض الحراسة على أموال البلجيك، استكمالاً للقوانين السابقة بتأميم الممتلكات البلجيكية.

ـ **تأميم بعض المصالح وإنشاء بعض المؤسسات العامة**: في تموز/يوليو ١٩٦٠ أُممت تجارة الأدوية، وأُنشئت المؤسسة العامة لتجارة وتوزيع الأدوية والكيماويات والمستلزمات الطبية، وذلك بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٢٥٣ لعام ١٩٦٠ (المنشور في **الجريدة الرسمية** يوم ٢٧ تموز/يوليو ١٩٦٠)، وبموجب القرار رقم ٢١٣٧ (المنشور في **الجريدة الرسمية** في ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠) أُنشئت المؤسسة العامة التعاونية الزراعية. وبالقرار رقم ٢٣٤٧ (المنشور في **الجريدة الرسمية** في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٠) أنشئت المؤسسة العامة التعاونية الاستهلاكية.

بمقتضى القانون رقم ٢٦٧ لعام ١٩٦٠ في شأن المؤسسات العامة التعاونية جرى وضع الأسس لتطوير نشاط هذه المؤسسات التي تعمل على وضع السياسات الملائمة للقطاع التعاوني وتوفير المعونة الفنية والمالية للجمعيات القائمة، والإشراف عليها.

على الرغم من اتساع نُواة القطاع العام سواء بالتمصير، أو بالتأميم، أو إنشاء المشروعات العامة، إلا أن الهيكل النسبي للمتغيرات الاقتصادية يشير إلى زيادة وزن القطاع الخاص داخل الهيكل حتى عام ١٩٦٠، وهو ما يتمثل بتوزيع القيمة المضافة الصافية، وتوزيع القوة العاملة. وبلغ نصيب القطاع الخاص من القيمة المضافة الصافية في عام ١٩٥٩ ـ ١٩٦٠ ما قيمته ١١٤٢ مليون جنيه، بينما لم يتجاوز نصيب القطاع العام ٢٣٥,٥ مليون جنيه، وبلغ مجموع القوة العاملة في القطاع الخاص ٦٠٦٩ ألف مشتغل، بينما بلغ مجموعها في القطاع العام ٨٣٤ ألف مشتغل. وجاءت تقديرات الخطة الخمسية الأولى، كما أشرنا، لتحافظ على دور القطاع الخاص، لكن مع إعطاء دور متميز للقطاع العام.

٣ ـ مرحلة غلبة القطاع العام على النظام الاقتصادي وإثبات الوجود (١٩٦١ ـ ١٩٧١)

أ ـ القطاع العام في ظل عمليات التأميم

نجد من الضروري الإشارة مرة أخرى إلى مشروع الخطة الخمسية الأولى الذي صدر بقرار جمهوري في آب/أغسطس ١٩٦٠ باعتباره مرحلة أولى من خطة عشرية تستهدف مضاعفة الدخل القومي عن طريق تنمية الاقتصاد الوطني في قطاعاته كلها، مع التركيز على التصنيع. واعتمدت تقديرات هذا المشروع على قيام القطاع الخاص بتوفير نسبة عالية من مجمل الادخار المحلي لتحقيق أهداف الخطة.

لكن البدء بتنفيذ الخطة كشف، وبخاصة منذ عام ١٩٦١ أن هناك تناقضًا أساسيًا بين العملية التخطيطية وسيطرة القطاع الخاص على الصناعة ومصادر التمويل المحلي. وتجلّى ذلك في عدم مقدرة رأس المال المحلي الخاص على مواكبة خطى التنمية الاقتصادية والاجتماعية كما رسمها مشروع الخطة الخمسية.

نتيجة ذلك، استقر في إدراك القيادة السياسية حينئذ أن تحقيق أهداف الخطة بات يتطلب سيطرة الدولة على الهياكل الرئيسة للإنتاج، والإنتاج الصناعي بخاصة. وسعيًا إلى بناء الإطار المؤسسي لسيطرة الدولة، بدأ منذ

مستهل عام ١٩٦١ العمل على إقامة هيكل تنظيمي لهذه السيطرة ولو في شكلها الأولي.

لذا، صدر قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٤٩ لعام ١٩٦١، بإنشاء مؤسسة مصر، على أن يتكوّن رأسمالها من حصص بنك مصر في الشركات التابعة له، وهكذا نزل بنك مصر إلى مستوى بنك تجاري تابع للمؤسسة العامة. ثم صدر القرار الجمهوري رقم ٢٥٠ لعام ١٩٦١، بإنشاء مؤسسة النصر التي يتكوّن رأسمالها من حصص الهيئة العامة لتنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة في الشركات التي أنشأتها، وبذلك وجدت ثلاث مؤسسات رئيسة للقطاع العام هي: المؤسسة الاقتصادية، ومؤسسة مصر، ومؤسسة النصر.

منذ تموز/يوليو ١٩٦١ تمت أكبر حركة للتأميم، وبمقتضاها قام أول مرة الجسم العريض للقطاع العام في مصر... ونظرًا إلى ما تمثله عملية التأميم من أهمية في التطور التاريخي للقطاع العام، نقدم في ما يلي عرضًا لهذه العملية كما تمت في الأعوام ١٩٦١ ـ ١٩٦٤.

(١) **تأميمات تموز/يوليو ١٩٦١**: في تموز/يوليو ١٩٦١ صدرت قوانين التأميم الثلاثة الرئيسة: القانون رقم ١١٧، والقانون رقم ١١٨، والقانون رقم ١١٩ لعام ١٩٦١.

بمقتضى القانون رقم ١١٧ أُممت ٨٠ شركة تأميمًا كاملًا، وكان منها البنوك كلها وشركات التأمين والتجارة الخارجية وتجارة الأخشاب والنقل والمياه والأراضي العقارية، بالإضافة إلى عدد من الشركات الصناعية المهمة مثل مصانع النحاس، والدلتا للصلب، والأهلية للصناعات المعدنية، وأبو زعبل، وكفر الزيات للأسمدة، وشركات الإسمنت.. وكانت هذه الشركات كلها واردة ضمن جدول ملحق بالقانون المذكور، لهذا كانت قوانين التأميم اللاحقة تقتصر على نص إضافة الشركات إلى الجدول المرافق للقانون رقم ١١٧ لعام ١٩٦١، الذي أصبح بذلك هو القانون الأساسي للتأميم.

بمقتضى القانون رقم ١١٨ لعام ١٩٦١ تمت مساهمة الحكومة بمقدار ٥٠ في المئة من رأسمال ٨٣ شركة تضم أساسًا شركات مقاولات وتجارة، وبعض الشركات الصناعية، وكان تطبيق هذا القانون يعني تأميم هذه الشركات تأميمًا

جزئيًا، أي تأميم نصف ما يمتلكه كل مساهم في تلك الشركات.

أما القانون رقم ١١٩ لعام ١٩٦١ فنص على ألا يزيد ما يملكه الفرد على عشرة آلاف جنيه في رأسمال ١٤٥ شركة. وكان الغرض من هذا القانون تأميم كل ما زاد على هذا الحد بقصد مواجهة سيطرة كبار أصحاب رأس المال على الشركات المذكورة، حيث إتضح أن مجموعة من هذه الشركات كانت تتركز ملكيتها في يد أسر محدودة، وتضم شركات صناعية وتجارية وشركات صباغة ونفط وكيماويات.

تشير بعض التقديرات إلى أن قيمة رؤوس الأموال التي تأثرت بقوانين التأميم خلال عام ١٩٦١ بلغت حوالى ٢٠٠ مليون جنيه، وبلغ عدد الأفراد الذين انطبقت عليهم قوانين التأميم الكلّي والجزئي حتى آخر عام ١٩٦١ نحو ٥٦٢٢ فردًا، على النحو التالي:

- ١٧٧٢ فردًا انطبقت عليهم قوانين التأميم الكامل.
- ١٧١٥ فردًا انطبقت عليهم قوانين التأميم الجزئي.
- ٢٠٧٠ فردًا انطبق عليهم قانون الزيادة على ١٠,٠٠٠ جنيه.
- ٦٥ فردًا انطبق عليهم قانون تأميم محالج القطن.

بالإضافة إلى ذلك، بلغ عدد من فُرضت عليهم الحراسة حتى نهاية العام المذكور حوالى ١٠٠٠ شخص، وشملت الحراسة بعض كبار الملاك الذين خضعوا لقانون الإصلاح الزراعي الأول، وبعض كبار رجال السياسة السابقين، وبعض كبار أصحاب رؤوس الأموال ممن كان يُخشى من محاولتهم السيطرة على الحكم ـ من وجهة نظر القيادة السياسية.

كما قامت الحكومة ـ تعزيزًا لحركة التأميم ـ في ميدان النقل بإسقاط الالتزام الممنوح لشركة «ليبون وشركاه» لاستغلال مرفق الغاز والكهرباء في مدينة الإسكندرية، وأنشأت بدلًا من ذلك مؤسسة الكهرباء والغاز بالمدينة ـ كما أسقط الإلتزام الممنوح لشركة «ترام القاهرة» وآلت منشآتها إلى مؤسسة النقل العام في القاهرة.

هكذا، بإتمام تطبيق قوانين تموز/يوليو وما تلاها في العام نفسه،

تحققت إلى حدٍ كبير السيطرة العامة للدولة على وسائل الإنتاج والهياكل الاقتصادية الأساسية، وذلك على النحو التالي:

● شمول التأميم الكامل للمصالح الاقتصادية الكبرى كلها، وبخاصة الأجنبية منها، وشموله الجهاز المصرفي وشركات التأمين، وبذلك تحققت سيطرة الدولة أيضًا على الموارد المالية. وشمل التأميم الكامل أيضًا شركات المرافق العامة ذات الاتصال الحيوي بالجمهور سواء في مجال النقل أم المياه... يُضاف إلى ذلك شمول التأميم للصناعات الأساسية والثقيلة، مثل مصانع النحاس المصرية وشركة الدلتا للصلب.

● التأميم الجزئي (٥٠ في المئة) للشركات التي يمكن أن تمثل تجربة جديدة في مجالات الإنتاج والخدمات.

● تحديد ملكية الفرد بما لا يزيد على عشرة آلاف جنيه في الشركات التي كانت تتضح فيها سيطرة عائلات محددة، مثل شركة سما فيه الصناعية للغزل والنسيج، وشركة سباهي الصناعية لخيوط الغزل والنسيج.

(٢) تأميمات الربع الأول من عام ١٩٦٢:

- في ٢٣ كانون الثاني/ يناير ١٩٦٢ نُشر في **الجريدة الرسمية** القانون رقم ٤١ لعام ١٩٦٢ الذي نص على التأميم الكامل لبعض الشركات والمنشآت الملاحية بقناة السويس، وبمقتضى القانون رقم ٤٢ لعام ١٩٦٢ (المنشور في **الجريدة الرسمية** بتاريخ ٣ شباط/ فبراير ١٩٦٢) أُممت بعض شركات النقل والتخزين تأميمًا كاملًا، كما ساهمت الحكومة بنسبة ٥٠ في المئة من رأسمال ٧٧ مخبزًا، ٩٨ مطحنًا، ٧٧ مضربًا للأرز.

- بمقتضى قرار رئيس الجمهورية رقم ١٠٥٤ لعام ١٩٦٢ (المنشور في **الجريدة الرسمية** يوم ٣١/ ١٢/ ١٩٦٢) تمت تصفية فروع البنوك الأجنبية في مصر.

(٣) تأميمات عام ١٩٦٣: خلال عام ١٩٦٣ تحققت سلسلة من التأميمات لتُكمِل السلسلة الرئيسة من إجراءات التأميم لعام ١٩٦١، بخاصة من حيث تطبيق التأميم الكامل على شركات ومنشآت جرى تأميمها تأميمًا جزئيًا بمقتضى القانون رقم ١١٨، ورقم ١١٩ لعام ١٩٦١.

ـ في نيسان/ أبريل ١٩٦٣ جرى تأميم منشآت وشركات تصدير القطن كلها، وكذلك محالج القطن كلها، بموجب القانون رقم ٣٨ لعام ١٩٦٣.

ـ في شهر أيار/ مايو أُمّم ١٦٧ مطحنًا، و٧٨ مضربًا للأرز، تأميمًا كاملًا، حيث كان بعضها مؤممًا تأميمًا جزئيًا من قبل، وجرى ذلك بمقتضى القانون رقم ٥١ لعام ١٩٦٣ (المنشور في **الجريدة الرسمية**، بتاريخ ٨ أيار/ مايو ١٩٦٣).

ـ في عدد **الجريدة الرسمية** بتاريخ ١٣ حزيران/ يونيو ١٩٦٣ نُشر القانون رقم ٦٥ لعام ١٩٦٣ الذي نص على تأميم شركات ومصانع الأدوية، وإلغاء التراخيص الممنوحة لـ ٥٠ مصنعًا ومعملًا للدواء لعدم ارتفاعها إلى المستوى المقبول (ولم يبق من شركات الأدوية في يد القطاع الخاص إلا ثلاث شركات جرى تكوينها بالتعاقد مع شركات أجنبية)[٦]. بالإضافة إلى ذلك أُممت ثماني شركات للملاحة والمقاولات البحرية بمقتضى القانون ٦٧ لعام ١٩٦٣.

ـ في آب/ أغسطس ١٩٦٣ جرت حركة رئيسة للتأميم، حيث نص القانون رقم ٧٢ لعام ١٩٦٣ على تأميم ٢٢٨ شركة صناعية تأميمًا كاملًا، وهي شركات للغزل والنسيج والصناعات الغذائية والكيماوية والصناعات الهندسية، كما أُممت ٢١ شركة للنقل البري، و١٤ شركة للنقل والملاحة النهرية ـ وشركتين لتجارة الخشاب ـ وذلك بمقتضى القوانين ٧٧، ٧٨، ٧٩ لعام ١٩٦٣.

ـ في تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٦٣ جرى تأميم بعض مصانع الأسلحة والذخيرة وبعض شركات المقاولات البحرية (القانون رقم ١٤٥، ١٤٦ لعام ١٩٦٣)، وتأميم شركات التخزين والتبريد وبعض شركات التجارة الداخلية (القانون رقم ١٤٧، ١٤٨ لعام ١٩٦٣). كما أُممت ٨٣ شركة ومنشأة في قطاع النقل وإنشاء الطرق (القانون ١٥١ لعام ١٩٦٣). وأُمّمت ست شركات زراعية تعمل في استصلاح الأراضي تأميمًا كاملًا، ووزّعت

---

(٦) عبد الرازق حسن، «عرض للتطور الاقتصادي في الجمهورية العربية المتحدة منذ ١٩٥٢،» **المجلة المصرية للعلوم السياسية** (آب/ أغسطس ١٩٦٣).

الأراضي على صغار الفلاحين (القانون ١٥٧ لعام ١٩٦٣).

ـ بموجب قرار رئيس الجمهورية رقم ٢٥٨١ لعام ١٩٦٣ جرى إنهاء أعمال ٤٠ شركة من شركات التأمين الأجنبية.

(٤) **تأميمات عام ١٩٦٤**: يمثل عام ١٩٦٤ علامة زمنية فاصلة في تاريخ نشوء وتطور القطاع العام المصري، بموجب التأميمات والإجراءات الأخرى التي اتّخذت في ذلك العام، وأخذ القطاع العام صورته التي نشهده بها اليوم، أي اكتملت ملامحه، وذلك أصبحت المشروعات والشركات الكبيرة كلها في مصر داخلة في نطاق الملكية العامة. إن الفترة بين تموز/ يوليو ١٩٦١ وآذار/ مارس ١٩٦٤ إذن، هي أهم فترات العملية التكوينية للقطاع العام. وفي ما يلي عرض لأبرز التأميمات والإجراءات الخاصة بالعام المذكور:

ـ بمقتضى قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥١ لعام ١٩٦٤، الصادر في أول آذار/ مارس، جرى تغيير وضع ١١ شركة للتجارة الخارجية من التأميم الجزئي الذي خضعت له بموجب القانونين رقم ١١٨ و١١٩ لعام ١٩٦١ (تأميم ٥٠ في المئة وتأميم ما زاد على عشرة آلاف جنيه للفرد) إلى التأميم الكامل.

ـ نص قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٢ لعام ١٩٦٤ على التأميم الكامل لشركات المقاولات التي سبق تأميمها تأميمًا جزئيًا، وعددها ١١٩ شركة.

ـ نص قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٣٧ لعام ١٩٦٤ (الصادر في ٢٤ آذار/ مارس) على تأميم أهم شركات استخراج النفط وتسويقه، وهي: شركة شل مصر ليمتد، وشركة شل لتوزيع الكيماويات (مصر ليمتد)، وشركة النصر لآبار الزيوت (شركة آبار الزيوت الإنكليزية المصرية سابقًا). بالإضافة إلى ما سبق، شهد شهر آذار/ مارس ١٩٦٤ إجراءات مهمة أخرى تتعلق بتكوين القطاع العام، وهي:

● إلغاء التعويض عن الأراضي الزراعية التي خضعت لقوانين الإصلاح الزراعي وتحويل ملكيتها إلى الدولة من دون مقابل ـ وذلك بموجب القانون رقم ١٠٤ لعام ١٩٦٤، الصادر في ٢٣ آذار/ مارس ١٩٦٤، على

أساس أن ما تُرك لأصحاب الأراضي (في ظل القوانين الخاصة بالإصلاح الزراعي) يمكن أن يُغل دخلًا يقرب من الحد لأقصى المقرر للدخل من العمل في أي مجال من مجالات الدولة والقطاع العام.

● نص القانون رقم ١٣٤ لعام ١٩٦٤ على جعل الحد الأقصى للتعويض عن التأميم مبلغًا إجماليًا قدره ١٥ ألف جنيه للفرد، سواء للتأميم الكلّي أم الجزئي. ويؤدى التعويض بسندات على الدولة مدّتها ١٥ سنة، بفائدة ٤ في المئة.

● بموجب القانون رقم ١٥٠ لعام ١٩٦٤، رُفعت الحراسة عن أموال الأشخاص الطبيعيين وممتلكاتهم، الذين فرضت عليهم بمقتضى أوامر جمهورية طبقًا لأحكام قانون الطوارئ، أن تؤول إلى الدولة تلك الأموال والممتلكات، ويُعوّض عنها أصحابها بتعويض إجمالي قدره ٣٠ ألف جنيه، ما لم تكن قيمتها أقل من ذلك، فيُعوّض عنها بمقدار هذه القيمة. ونص القانون المشار إليه على أن تستمر الحراسة المفروضة وقت صدوره على الأشخاص الاعتبارية إلى أن يتم رفعها أو تصفيتها أو بيعها.

بالتأميمات والإجراءات الأخرى التي عرضناها في ما سبق، استوى القطاع العام قوة ضاربة رئيسة، وأصبح يتمتع بالسيطرة على الاقتصاد القومي في مجموعه، مجسّدًا مفهوم «السيطرة العامة على وسائل الإنتاج»، وبتعبير أدق «سيطرة الدولة على وسائل الإنتاج». وأصبح القطاع العام بذلك مسيطرًا على مجالات النشاط الاقتصادي القومي كله، باستثناء:

- الزراعة
- التجارة الداخلية
- المقاولات والإسكان

يستكمل مفهوم القطاع باعتباره قوة ضاربة بتناول بُعدَين: تنظيم القطاع العام، والبيئة الاقتصادية الكلية، ونتناولهما في ما يلي:

- البُعد الداخلي، بُعد تنظيمي، يتعلّق بإنشاء «المؤسسة العامة» باعتبارها الوحدة التنظيمية للقطاع العام، والإدارة المجسدة لسيطرة الدولة على وسائل الإنتاج. وكانت «المؤسسة الاقتصادية» هي الجسد التنظيمي الرئيس للقطاع

العام منذ عام ١٩٥٧ حتى أواخر عام ١٩٦٠، وأوائل عام ١٩٦١ حين بدأ إنشاء العديد من المؤسسات العامة الأخرى بلغ عددها ١١ مؤسسة وقت صدور قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٨٦ لعام ١٩٦١، في ٢٢ نيسان/ أبريل ١٩٦١، وهو القرار المُنشئ «للمجلس الأعلى للمؤسسات العامة» ـ وكان أهمها ثلاثة مؤسسات: المؤسسة الاقتصادية، ومؤسسة مصر، ومؤسسة النصر.

أخذ عدد المؤسسات النوعية يتزايد حتى بلغ في نهاية عام ١٩٦١ ٢٨ مؤسسة، واختصّ كل منها بالإشراف على مجموعة من الشركات في قطاع محدد من قطاعات النشاط الاقتصادي. وفي الأعوام ١٩٦٢، ١٩٦٣، ١٩٦٤ أُنشئ المزيد من المؤسسات الاقتصادية، حتى صارت المؤسسة العامة، كما قلنا هي الوحدة التنظيمية للقطاع العام.

ـ أما البُعد «البيئي» فينصبّ على الإجراءات الاقتصادية الجديدة المحيطة بالقطاع العام الوليد. وأهم هذه الإجراءات والأبعاد ما يلي:

• تحديد الحد الأقصى للملكية الفردية الزراعية بما لا يزيد على مئة فدان، وتؤول ملكية الأراضي التي تجاوز الحد الأقصى إلى الدولة، وذلك بموجب القانون رقم ١٢٧ لعام ١٩٦١، الصادر في ٢٥ تموز/ يوليو. وقضى القانون رقم ١٢٨ لعام ١٩٦١ بإعفاء الفلاحين الذين استفادوا من قوانين الإصلاح الزراعي من نصف الثمن، ومن الفوائد كلها، على أن تتحمل الدولة هذا القدر، ثم أعفي الفلاحون (بمقتضى القانون رقم ١٣٨ لعام ١٩٦٤، الصادر في ٢٤ آذار/ مارس ١٩٦٤) من ثلاثة أرباع أقساط الأرض.

• تخصيص ٢٥ في المئة من الأرباح الصافية للشركات، باعتبارها دخولًا موزّعة على الموظفين والعمال في هذه الشركات، على أن توزع نسبة ١٠ في المئة منها بشكل نقدي، ويخصص الباقي للخدمات الاجتماعية والإسكان، وجرى ذلك عملًا بالقانون رقم ١١١ لعام ١٩٦١.

• تحديد يوم العمل بسبع ساعات، بموجب القانون رقم ١٣٣ لعام ١٩٦١.

• تحديد الحد الأدنى لأجور العمال في شركات القطاع العام (٢٥ قرشًا أجرًا يوميًا للعامل الذي يتجاوز عمره ستة عشر عامًا). وتحديد الحد

الأقصى للمرتب الذي يحصل عليه الفرد مقابل عمله في الحكومة أو في القطاع العام بمبلغ ٥٠٠٠ جنيه في السنة. جاء الأول بقرار رئيس الجمهورية رقم ٢٦٢ لعام ١٩٦٢ في ١٣ كانون الثاني/ يناير ١٩٦٢، والثاني بالقانون رقم ١١١ لعام ١٩٦١، الصادر في ١٩ تموز/ يوليو ١٩٦١.

ـ بموجب القانون رقم ١١٥ لعام ١٩٦١ في ١٩ تموز/ يوليو عُدّلت أسعار وفئات الضريبة على الدخل، بزيادتها بالنسبة إلى الشرائح الكبيرة، حيث رفعت فئات الضريبة على فئات الدخل التي تبلغ ٤٠٠٠ جنيه وأكثر في السنة، وأصبحت تراوح بين ٢٥ و٩٠ في المئة.

● بموجب القانون رقم ١٦٨ لعام ١٩٦١ (الصادر في ٥ تشرين الثاني/ نوفمبر) جرى تخفيض إيجار المساكن بنسبة ٢٠ في المئة من قيمة الأجرة السائدة حينذاك للمباني التي أُنشئت بعد العمل بالقانون رقم (٥٥) لعام ١٩٥٨، على أن يسرى ذلك ابتداء من شهر كانون الأول/ ديسمبر ١٩٦١[٧].

ب ـ الوزن النسبي للقطاعين العام والخاص

خلال السنوات الأربع الأولى من الخطة، أي بين عامي ١٩٦٠/ ٦١ و١٩٦٣/ ٦٤ بلغت قيمة الاستثمارات المنفذة عمومًا نحو ١١٤٨ مليون جنيه، بمتوسط سنوي قدره ٢٨٧ مليون جنيه، وتحمّل القطاع العام وحده تنفيذ ٩١ في المئة من هذه الاستثمارات، وما قيمته ١٠٤٠ مليون جنيه خلال السنوات الأربعة، أي بمتوسط سنوي قدره ٢٦٠ مليون جنيه، بينما قام القطاع الخاص في الفترة نفسها بتنفيذ استثمارات قيمتها ١٠٨ مليون جنيه، بمتوسط سنوي قدره ٢٧ مليون جنيه.

أما بالنسبة إلى نصيب كل من القطاعين العام والخاص في توليد الدخل القومي فيُمكن الاستدلال عليه من واقع التعرف إلى عوائد العمل (الأجور)، مقارنة بإحصاءات الدخل القومي عمومًا.

يتبيّن أن ما دفعه القطاع العام في عام ١٩٦٣/ ٦٤ من أجور زاد بحوالى

---

(٧) انظر: «جداول استخدامات وإيرادات الشركات التابعة للمؤسسات للسنة المالية، ١٩٦٧ ـ ١٩٦٨،» وزارة الخزانة المصرية.

٥٥,٦ مليون جنيه على نظيره في عام ١٩٦٢/ ٦٣، بينما لم تزد الأجور المدفوعة في القطاع الخاص بأكثر من ١٢,٨ مليون جنيه خلال الفترة نفسها. وبذلك تعود الزيادة الإجمالية في الأجور، وقدرها ٦٨,٤ مليون جنيه، إلى القطاع العام بنسبة ٨١ في المئة منها؛ ومن الزيادة المقدّرة للأجور في عام ١٩٦٤/ ٦٥، وقدرها ٩١ مليون جنيه، تمثل إسهام القطاع العام بنحو ٧٣,٦ مليون جنيه بنسبة ٨١ في المئة، بينما لم يُسهم القطاع الخاص بأكثر من ١٩ في المئة.

إذا كان ذلك يقودنا إلى الاستنتاج بتصاعد إسهام القطاع العام في توليد الدخل القومي، فإن هذا الاستنتاج لا يعدو أن يكون وجهًا واحدًا للحقيقة؛ أما الوجه الثاني فهو أن القطاع الخاص لم يفتأ يؤدي دورًا كبيرًا في توليد الدخل القومي أيضًا: حيث كان القطاع الخاص يسيطر على الإنتاج الزراعي، وعلى أغلب التجارة الداخلية، والخدمات الشخصية كلها.

من هذا يتبين لنا أن مساهمة القطاع العام الرئيسة في الدخل القومي إنما تأتي من دوره القيادي في قطاع الصناعة، أي إن القطاع العام الصناعي أدّى دور «حامل» النمو في فترة الخطة الخمسية الأولى، بينما حدد توجيه الدولة للقطاع الخاص الزراعي والتجاري والخدمي طرق وقنوات المساهمة في توليد الناتج القومي، وهو التوجيه الذي جرى بواسطة الخطة وإجراءات وقوانين التحوّل «الاشتراكي»، والدور القيادي للقطاع العام الصناعي.

انطلاقًا من القطاع العام الصناعي وتوجيه الدولة للقطاع الخاص، أخذ الناتج المحلي يحقق زيادات متواصلة في الفترة محل البحث، كما زادت العمالة بمعدلات عالية، بالإضافة إلى تغيرات هيكلية أخرى، على نحو ما يتضح من المؤشرات الآتية:

- زيادة إجمالي الدخل المحلي في فترة الخطة الخمسية ١٩٦٠/ ٦١ - ١٩٦٤/ ٦٥ بنسبة ٣٧,١ في المئة، أي بمعدل سنوي قدره ٦,٥ في المئة في المتوسط، وذلك بتنفيذ استثمارات قدرها ١٥١٣ مليون جنيه، وتجدر الإشارة إلى أن تنفيذ الاستثمارات أعتمد أساسًا على المدّخرات المحلية، وبلغ العجز الإجمالي في تمويل الاستثمار نحو ٤١٧,٤ مليون جنيه، بنسبة ٢٧,٦ في المئة من إجمالي الاستثمار، وجرى تدبيره من المصادر الأجنبية.

ـ زيادة العمالة بنحو ١٣٢٧ ألف مشتغل، أي بمتوسط سنوي يبلغ ٢٦٥ ألف مشتغل؛ مع زيادة أجر المشتغل، حيث ارتفع متوسط الأجر من نحو ٨٠,٥ جنيه في السنة الأولى، إلى ١١٢,٣ جنيه في السنة الأخيرة[٨].

ـ التغير في الأهمية النسبية للأجور وعوائد التملك في الخطة الخمسية الأولى: إذ زادت الأهمية النسبية لمجموع الأجور في الاقتصاد القومي من ٤٢,٨ في المئة في سنة الأساس، إلى ٤٦,٧ في المئة في السنة الخامسة من الخطة، أما الأهمية النسبية لمجموع عوائد التملك فانخفضت من ٥٧,٢ في المئة في سنة الأساس إلى ٥٣,٣ في المئة في السنة الخامسة[٩].

ـ التوزيع القطاعي للاستثمارات، متميزًا بزيادة النصيب النسبي لقطاع الصناعة والكهرباء، الذي حظي بما نسبته ٣٤,١ في المئة من الاستثمارات في الخطة، وقدرها ٥١٦,٥ مليون جنيه[١٠].

ج ـ القطاع العام بين عامي ١٩٦٥ و١٩٧٠

حينما انقضت الخطة الخمسية الأولى، كان القطاع العام قد أثبت وجوده بوصفه القوة الرئيسة المنفّذة أهداف الخطة. وابتداء من عام ١٩٦٥ بدا أن الاقتصاد القومي قد توافر له الأساس التنظيمي الذي يُمكّنه من تحقيق معدلات نمو منتظمة. غير أن دراسة مؤشرات أداء الاقتصاد القومي أسفرت عن صعوبة العمل على مضاعفة الدخل القومي في عشر سنوات، وهو الهدف الذي قرره مشروع الخطة العشرية (١٩٥٩/ ٦٠ ـ ١٩٦٩/ ٧٠). واتضح ذلك بجلاء من تقرير «متابعة وتقويم النمو الاقتصادي في الجمهورية

---

(٨) كمال أحمد الجنزوري، «التخطيط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في التجربة المصرية،» في: **دراسات في تنسيق الخطط والتكامل الاقتصادي العربي** (القاهرة: معهد البحوث والدراسات العربية، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، ١٩٧٨)، ص ٤٧.

(٩) «متابعة وتقييم الخطة الخمسية الأولى (٦٠/ ٦١ ـ ٦٤/ ٦٥). الجزء الأول: متابعة وتقييم المعالم الأساسية للتنمية في الخطة الخمسية الأولى،» الجمهورية العربية المتحدة، وزارة التخطيط (شباط/ فبراير ١٩٦٦)، ص ٥٥.

(١٠) المصدر نفسه، ص ٩٤.

العربية المتحدة عن عام ١٩٦٥/٦٦» الذي ذكر بوضوح أنه من غير الممكن تحقيق هدف مضاعفة الدخل القومي في عشر سنوات. لذلك وُضعت خُطة سباعية جديدة تشمل الفترة بين عامي ١٩٦٥/٦٦ و١٩٧١/٧٢. وبعد بداية التنفيذ جرى العدول عن الخطة السباعية إلى خطة ثلاثية للإنجاز، تشمل الفترة بين عامي ١٩٦٧/٦٨ و١٩٦٩/٧٠.

لكن في عام ١٩٦٧ وقع ذلك الحدث الذي أثر في مسار التطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي تأثيرًا أساسيًا، وهو العدوان الإسرائيلي والنكسة العسكرية. وحينئذ تغيّرت الأولويات بحيث حلّت متطلّبات المواجهة العسكرية محل متطلّبات زيادة الإنتاج. وكذلك أخذت الأوضاع الاقتصادية تتهيأ لتقليص الدور المحوري للقطاع العام وتوسيع دور القطاع الخاص، وذلك بمواجهة مشكلات اقتصادية أخذت تتفاقم رويدًا رويدًا على هيئة انخفاض مطّرد في معدّلات النمو الاقتصادي.

نظرًا إلى عدم قدرة الاقتصاد القومي ـ في ظل الظروف الجديدة ـ على مواجهة هذه المشكلات بآلياته «القديمة»، آليات الخطة الملزمة والدور المركزي للدولة والقطاع العام، ونظرًا إلى التحول في التركيبة السلطة الطبقية بعد وفاة جمال عبد الناصر في ٢٨ أيلول/سبتمبر ١٩٧٠، والتبدّل الجذري في الأيديولوجية السياسية، فإن النظام السياسي التالي، بعد عام ١٩٧١، في ظل الحقبة المتطاولة للسادات ـ مبارك، غيّر تلك الآليات تدريجيًا، واعتمد آليات أخرى مغايرة، تقوم على إعطاء دور حاكم لقوى السوق ولرأس المال الخاص، وكان حصادها مرًّا حقًّا، كما سنرى في الختام.

ثانيًا: الإطار التشريعي والتنظيمي للاستثمار الخاص بين نهاية ثورة يوليو وبداية ثورة يناير (١٩٧١ ـ ٢٠١١)

كان الاقتصاد المصري بمنزلة «حقل تجارب» طوال الأعوام الأربعين لحقبة «السادات ـ مبارك» (١٩٧١ ـ ٢٠١١) في ما يتصل بالجانب التنظيمي والتشريعي للاستثمار الأجنبي. وفي ما يلي نعرض نبذة عن تشريعات هذا الجانب المركب المتسلسلة، بالتركيز على أحدثها، وهو «قانون المناطق

الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة»؛ ثم نُعرّج، في قسم خاص، على التشريع الأخير والمتعلق بتنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة، أي القانون رقم ٦٧ لعام ٢٠١٠ الذي صدرت لائحته التنفيذية بقرار من آخر رئيس للوزراء في العهد البائد، يوم ٢٣ كانون الثاني/يناير ٢٠١١ بالذات، أي قبل اندلاع الثورة المباركة بيومين اثنين!

كان أول تشريع مستقل ومتكامل نسبيًا للاستثمار الأجنبي منذ بدء سياسة الانفتاح الاقتصادي في مطلع السبعينيات من القرن العشرين هو القانون رقم ٦٥ لعام ١٩٧١، وكان في ما يبدو قاصرًا في أحكامه على المال العربي بحكم مُسمّاه «قانون استثمار المال العربي والمناطق الحرة».

أعقبه التشريع الرئيس، أو «القانون الأب» الذي انبثقت منه ـ بالموافقة والتعديل والإضافة والحذف ـ التشريعات التالية كلها حتى اليوم، ونقصد «القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٤ بشأن إصدار نظام استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة»، الذي تضمّن في المادة الرابعة من ديباجة الإصدار حكمًا بإلغاء القانون رقم ٦٥ لعام ١٩٧١.

كان أبرز ما تضمّنه القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٤ في مجال تشجيع استثمار المال العربي والأجنبي، تقرير إعفاءات ضريبية لمدة خمس سنوات قابلة للتمديد إلى عشر، وإعادة تحويل رأس المال والأرباح بالنقد الأجنبي، وإمكان المساهمة بحصة في رأسمال المشروع من خلال تقديم «حقوق معنوية» ممثلة بحقوق الملكية الفكرية.

صدر بعد ذلك ما سُمّي «قانون الاستثمار» رقم ١٩٨٩/٢٣٠، ونص في المادة الثانية من ديباجة الإصدار على أن «يُلغى نظام استثمار المال العربي والأجنبي والمناطق الحرة الصادر بالقانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٤».

ثم صدر القانون رقم ٨ لعام ١٩٩٧، المُسمّى «قانون ضمانات وحوافز الاستثمار»، ونصت المادة الرابعة من ديباجة إصداره على أن يُلغى قانون الاستثمار الصادر بالقانون رقم ٢٣٠ لعام ١٩٨٩.

١ ـ قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة (٢٠٠٢)

مرّت مياه كثيرة في الأنهار قبل أن يوافق «مجلس الشعب» بصفة نهائية على مشروع قانون سُمّي مشروع قانون «المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة»، في أيار/ مايو ٢٠٠٢.

كانت هذه التسمية مقصودة تمامًا، فهي مناطق اقتصادية، وليست «مناطق حرة» بالمعنى المحدد. ثم إنها ليست مناطق خاصة، وإلا اختلطت بالمناطق الحرة الخاصة. وإنما هي «ذات طابع خاص»، هي إذًا أشمل من المناطق الحرة، أو هي مناطق حرة من نوع خاص تمامًا.

يبدو أن صانع القرار الاقتصادي المصري توصّل إلى استنتاج يقول إن جذب الاستثمار الأجنبي بنظاميه: داخل البلاد وفي المناطق الحرة، لم يحقق ما هو مرجوّ منه.

جرب صانعو القرار المنافذ كلها، ومارسوا مزيجًا من الأفعال وردود الأفعال طوال عمر الانفتاح الاقتصادي منذ أول السبعينيات حتى صدور القانون، أي على مدى أكثر من ثلاثين سنة. وكان لكل حكومة من الحكومات المتتالية اجتهادها، بل وكان لها «قانونها» الخاص بالاستثمار. . . وتفاعلت كل منها مع الظروف التي وجدتها من حولها، والتي أسهمت هي في صنعها، لتحقيق مصالح الجماعة الاجتماعية المُعبّرة عنها بالدرجة الأولى، جماعة القطاع الخاص الكبير، المُسمّاة مصريًّا «جماعة رجال الأعمال».

في البداية، وعقب حرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، كانت هناك حكومة عبد العزيز حجازي، وهي التي أعدّت القانون رقم ٤٣ لعام ١٩٧٤، الذي كان يمثل أول محاولة كُبرى متكاملة لجذب الاستثمارات الأجنبية، وبخاصة منها الاستثمارات العربية، من وجهة نظر النظام السائد حينئذ. ثم أصدرت حكومة ممدوح سالم في عام ١٩٧٧ قانونًا بتعديل أحكام القانون رقم ٤٣.

بعد تجربة اثنتي عشرة سنة أعدّت حكومة عاطف صدقي القانون رقم ٢٣٠ لعام ١٩٨٩. . . بيد أن حكومة كمال الجنزوري أعدّت القانون رقم ٨

لعام ١٩٩٧ في محاولة لتقديم قانون يُفترض أن يكون أول قانون شامل لضمانات الاستثمار وحوافزه. ولم يحقق هذا القانون ما كان معقودًا عليه من أمل، لذا قامت حكومة عاطف عبيد بإعداد قانون «المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة» ليصدر بالفعل في أيار/ مايو ٢٠٠٢. وعندما جاءت حكومة أحمد نظيف في عام ٢٠٠٤ تريّثت مستفيدة من المناخ الاقتصادي للعالم الرأسمالي المتقدّم صناعيًا وتوابعه، وتعاظم تدفّقات الاستثمار العالمي المباشر وغير المباشر، ومن ارتفاع أسعار النفط، ما أدّى إلى تحقيق معدّلات نمو اقتصادي عالمي مرتفعة خلال الفترة بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨، لم تنعكس على أحوال الأغلبية الاجتماعية الفقيرة. وصدر أخيرًا، كما أشرنا سابقًا «قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص» في عام ٢٠١٠.

وترجع خلفية صدور هذا القانون الأخير إلى عاملين:

أ ـ البيئة الدولية والإقليمية ونشوء فكرة «المشروعات الكبرى»

نبدأ هنا بملاحظة قصور الإنجاز المترتب على القوانين المتتالية للاستثمار، والخبرة السلبية بصفة خاصة لتجربة مدينة بورسعيد باعتبارها منطقة حرة، بالمقارنة مع تجارب عالمية وعربية حققت نجاحًا عظيمًا، في مقدمها تجربة الصين في المناطق الحرة الساحلية، وبخاصة «تشين جين» من جهة أولى، وتجربة دبي في دولة الإمارات العربية المتحدة من خلال المنطقة الحرة في «جبل علي»، من جهة ثانية.

كان قد ساد إحساس في أوساط النخبة العلمية المصرية في مختتم التسعينيات بضراوة المنافسة العالمية على «كعكة» الاستثمار العالمي، بخاصة الاستثمار الموجّه إلى البلاد النامية، الذي تستأثر بالشطر الأعظم منه دول شرق آسيا عمومًا، والصين خصوصًا، وحفنة من دول أميركا اللاتينية. وشعرت النخبة، خارج دوائر الحكم، أن مصر لم تأخذ ما تستحق من نصيب في غمار تلكم المنافسة، على الرغم مما تملكه من مزايا طبيعية ومُكتسبة مناظرة نسبيًا، وإلى حد ما لمزايا بلد مثل الصين عند بداية انطلاقتها (وبخاصة من حيث الموقع على شبكة البحار، ورصيد العلم والتكنولوجيا). وهناك من شَعَر أن مصر يمكن أن تتحول إلى قبلة للمستثمرين بنظام المناطق الحرة الشاطئية (Off Shore) بحيث تبزّ المنافسين

الفعليين والمحتملين، وبخاصة في المحيط العربي المُطل على الخليج وبحر العرب والمتوسط. وهناك أيضًا من أخذ يتطلّع إلى دراسة تجارب الصين ودبي وعمان، بل والكيان الصهيوني.

لسبب ما أيضّا ترسّخ في أذهان بعض صانعي القرار الاقتصادي الرسمي، وبخاصة كمال الجنزوري، أن جذب الاستثمار ربما يتطلّب أن يرتبط بمشروع قومي، أو مشروعات قومية كبرى. وحينئذ، في أواخر التسعينيات، كان حديث بصوتٍ عالٍ عن هذا المشروع، أو هذه المشروعات: فتارة قيل إن التعليم هو مشروع مصر القومي، وتارة أخرى قيل ما هو أوسع من ذلك: المشروع القومي ليس أقلّ من مشروع شامل للنهضة، أو للتحديث في القرن الحادي والعشرين. . . وانطلقت قعقعة من دون طحين، هنا وهناك، للإيحاء بحدوث حركة أمام الرأي العام المطالب بدور إقليمي وعربي وعالمي لمصر التي تُؤهّلها قدراتها الكامنة لأكبر وأكثر مما حبسه فيها حكّامها الغافلون.

هنا قيل، على لسان بعضهم، بل المشروع القومي هو حصيلة المشروعات العملاقة (Mega Projects). وهنا امتلأ بعضهم بالحماسة، فجرى التخطيط والإعداد لجملة مشروعات في وقت واحد، أبرزها مشروع ريّ واستزراع جنوب الوادي (المسمى مشروع توشكي الذي ثارت بشأنه الشكوك القوية في ما بعد في أثر إنفاق نحو ٣٠٠ مليار جنيه من دون عائد ملموس). وإلى جانبه مشروع شرق العوينات (الذي لم يرَ النور بشكل حقيقي)، وآخر لمناجم الحديد في جنوب أسوان (وخالطه فساد مالي كبير). ورابع للفوسفات بإعادة إحياء المشروع القديم الجديد الذى دبّ إليه اليأس في «أبو طرطور».

هناك من نادى، من دون جدوى، بمشروع قومي لتنمية سيناء، شمالها وجنوبها ووسطها، الذى عُطّل عمدًا، فتُرِكت سيناء أرضًا يبابًا أمام الأطماع الصهيونية.

نودِيَ آنذاك بمشروع آخر أيضًا لتنمية شمال غرب خليج السويس، على المنفذ الأخير للبحر الأحمر وعلى بوابة سيناء أيضًا. . . إلى جانب تنمية ميناء غرب دمياط. . . وهما مشروعان تعطّلا بعد إنفاق المال الكثير. وجرى إهدار مئات المليارات من الجنيهات المصرية على هذه المشروعات كلها من دون جدوى حقيقية، اقتصاديًا وماليًا.

عندما بدأ الحديث عن منطقة شرق بورسعيد وشمال غرب خليج السويس، أخذ الكلام يتصاعد بالوتيرة نفسها حول ضرورة سن قانون جديد يوفر المناخ الملائم لجذب الاستثمارات إلى مناطق ذات نظام قانوني خاص جديد. . . ومن وقت إلى آخر كان يتردد الحديث، كما أشرنا، عن ميناء دمياط العملاق.

مع دفعة الاهتمام باستثمار الشواطئ، على النحو السابق، كانت هناك محاولة مستميتة أيضًا لصياغة القانون المرتقب حول «المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة»، سعيًا محمومًا إلى العمل على توزيع مقاطع من «الكعكة» التي يتيحها الحديث مرتفع النبرة عن «المشروعات القومية الكبرى»، وبخاصة الأراضي القابلة للاستثمار العقاري، وتدويرها على «محاسيب» القطاع الخاص الكبير، ولو من خلال مظلة التعاون مع بعض الجهات الأجنبية.

كانت هناك ثلاث دفعات للاهتمام وصياغة القانون المذكور، يمكن أن نحددها بصفة تقريبية في التواريخ التالية: نيسان/ أبريل ٢٠٠٠، وكانون الثاني/ يناير ٢٠٠١، ثم نيسان/ أبريل ـ أيار/ مايو ٢٠٠٢.

في كل مرة كانت الحكومة تُعدّ مشروع القانون وتطرحه للنقاش، وبخاصة على جماعات رجال الأعمال، وتستقبل استجاباتهم، ثم تتريّث، أو تتلبث.

ثم صدر القانون، وكان أمرًا لافتًا أنه لم ينص على إلغاء القانون رقم ٨ لعام ١٩٩٧ الذي كان قد ألغى القانون رقم ٢٣٠ لعام ١٩٨٩، وهذا بدوره كان قد نص على إلغاء القانون السابق عليه رقم ٤٣ لعام ١٩٧٤.

لماذا، إذن، أريد بالقانون الجديد أن يكون قانونًا إضافيًا وليس قانونًا بديلًا؟

لكن الثابت، في نهاية الأمر، أنه أصبح هناك قانونان، أو نظامان للاستثمار، بل ثلاثة قوانين أو أنظمة: القانون رقم ٨/ ١٩٩٧، والقانون رقم ١٥٩/ ١٩٨١ وهو خاص بالشركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة، ثم قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة.

كان في ذلك تيسير كبير للمستثمرين، أو «رجال الأعمال الخواص» بتعبير أدق، من حيث توفير «نوافذ» عدة يختار كل منهم ما يناسبه من بينها؛ إن نجح في تحقيق أغراضه بما يتفق مع أحكام القانون ولو ظاهريًا، فذاك الأمر، وإن لم ينجح يُمكنه الخروج منها (من النافذة) كما دخل.

كما ذكر أحد المتناقشين حول مشروع القانون الجديد لعام ٢٠٠٢ (كان وزيرًا للاقتصاد)[١١]: «إن تواجد مختلف الخيارات أمام المستثمر الأجنبي أمر مشجع، بمعنى أنه إذا أراد الحصول على إعفاءات ضريبية وجمركية لمدد زمنية معينة فليلجأ إلى المدن الجديدة، وإذا أراد إقامة صناعة ترانزيت فيكون أمامه المناطق الحرة، وإذا أراد استقرارًا وجمارك منخفضة فسيجدها في المناطق الاقتصادية الخاصة».

يضعنا هذا أمام المفتاح الثاني لفهم الخلفية الداعية إلى إصدار قانون المناطق الاقتصادية ذات الطابع الخاص بعد أن انتهينا من التناول التفصيلي للعامل الأول والخاص بالبيئة الدولية والإقليمية للاستثمار ونشوء فكرة المشروعات الكبرى في إطارها.

ب ـ دور جماعات رجال الأعمال

وصل فريق متنفذ من رجال الأعمال المصريين الكبار ـ في حضن اتحاد الغرف التجارية واتحاد الصناعات وجمعيات المستثمرين ورجال الأعمال في مختلف المدن والمناطق الجديدة والقديمة ـ إلى استنتاج خطير مفاده أن التجربة المصرية في الانفتاح الاقتصادي ركّزت على ما لا يُحسن التركيز عليه، وهو الإعفاء الضريبي والجمركي ـ وأن المستثمر سواء أكان أجنبيًا أم مصريًا يمكن أن يقبل بدفع ما عليه من ضريبة، حبّذا لو كانت مخفّضة السعر، كبيرة الوعاء، بشرط توفير ما أطلقوا عليه «المناخ الاستثماري» المناسب.

أما هذا المناخ الاستثماري فغلّفه الضباب، ما أدّى إلى «انعدام الرؤية» أحيانًا... حيث اختلف المعنيون في ما بينهم حول أهم عناصر ذلك

---

(١١) انظر: **الأهرام الاقتصادي**، العدد ١٧٤٠ (١٣ أيار/ مايو ٢٠٠٢)، ص ٢٧.

المناخ: بعضهم أكد أهمية العمالة المدرّبة بظروف للتشغيل ملائمة لهم وبأجور قابلة للمقارنة مع الدول المنافسة. وبعض الآخر أكد أهمية توفير البنية الأساسية بمنظوماتها الرابطة بين أجزاء الكيان الجغرافي للمدن قديمها وجديدها (مثل ربط قلب القاهرة بضاحية السادس من أكتوبر). وهناك من أكد أهمية استبعاد التدخل الحكومي الكثيف أو «الثقيل»، وتطبيق المبدأ الليبرالي ـ الجديد (النيوليبرالي): حكومةٌ دُنيا (Minimal Government) من خلال إقامة هيئات لا مركزية ذات استقلالية في المكان لتمثيل الحكومة جنبًا إلى جنب مع تمثيل مجتمع الأعمال الخاص.

بعض آخر تطلع إلى دعم مستتر من الحكومة، أو ضمني أو غير مباشر، وبخاصة للأنشطة التصديرية، حتى يوفر شرط «المنافسة العادلة» مع منتجات الدول الأخرى، بما فيها الدول العربية الخليجية، بالنظر إلى انخفاض ما تتحمله مشروعات رجال الأعمال من نفقات مقابل الأراضي والخدمات والقروض والضرائب والرسوم السيادية، بالإضافة إلى السياسات الجمركية المتضمنة رفع التعريفة على الواردات المنافسة مقابل خفضها على المستلزمات والمكوّنات والمعدات اللازمة للإنتاج المحلي.

على الرغم من الاختلاف بين الاتجاهات السابقة، التأم شملها كلها، واعتبرت بمنزلة زوايا متعددة لوجهة نظر واحدة، هي وجهة نظر «رجال الأعمال»، جماعتهم أو جماعاتهم لا فرق.

هكذا تكون ما يشبه جماعة المصالح (Interest Group)، وجماعة الضغط (Pressure Group)، واللوبي (Lobby) من أجل بلورة موقف لرجال الأعمال الخواص، في إطار التزاوج المعهود بين السلطة السياسية ورأس المال، من أجل أخذ ذلك الموقف بالاعتبار الشديد عند إصدار التشريعات ذات الصلة، بما فيها تشريع المناطق الاقتصادية ذات الطابع الخاص.

انعكس ذلك في صورة صيغة توازنية معينة تماثل السير على الحبل المشدود في «سيرك» اللعبة الاقتصادية، ما بين طرفين قريبين هما الحكومة والقطاع الخاص الكبير.

انعكست هذه الصيغة التوازنية أيضًا على أبعاد القانون الجديد كلها للمناطق الاقتصادية، بدءًا من الجانب التنظيمي، وهو ما نتناوله في ما يلي:

ـ **الجانب التنظيمي في قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة**: أطاح القانون الجديد جملة واحدة بالحواجز التنظيمية كلها التي عرفها القانون، أو القوانين السابقة. وربما كانت العقدة الرئيسة في الهيكل التنظيمي للاستثمار في مصر هي عقدة «الحكومة»، إذا صح هذا التعبير، أي ذلك الظل الثقيل للبيروقراطية المصرية بمستوياتها العُليا والوسيطة، بل والدُنيا، إزاء عملية الاستثمار، وبما يخالط ممارساتها من فساد تغذيه السلطة السياسية على أعلى مستوياتها. . . بدءًا من الموافقات المطلوبة لتملّك العقارات والأراضي مثلًا، من قبل مجلس الوزراء، وانتهاء بممارسات مكاتب الاستثمار في المحافظات، والتابعة للهيئة العامة للاستثمار والمناطق الحرة، مرورًا بسباق الحواجز الذي يخوضه المستثمر، حاجزًا بعد حاجز، للحصول على الترخيص بالمشروع، ثم إدخال خدمات المرافق التي مدتها الحكومة إلى موقعه. . . إلخ. وعلى الرغم من التسهيل الواضح الذي حدث نتيجة إدخال نظام (القائمة السلبية) للموافقات الاستثمارية (بمعنى تحديد الأنشطة المحظور قيام الاستثمار فيها والسماح بما عدا ذلك)، إلا أن ما يطلق عليه المستثمرون (نقص أو انعدام الشفافية) ظل حاجزًا مهمًا من جرّاء عدم وضوح، وعدم بساطة النُظم والتشريعات والإجراءات، وإتمام المعاملات بمقتضاها وفق قواعد عامة معلنة، ولا استثناء منها لأحد، وبلا تجاوز في مضمونها، ولا مطاعن على ضروراتها. وكان عدم توافر هذا «المناخ» دافعًا لظهور ثقوب عديدة نفذ منها الهاربون من سباق الحواجز والواصلون إلى نقطة النهاية، كل بطريقته الخاصة، ما فتح الباب أمام ممارسات الفساد الإداري والسياسي الموسعة.

أمام هذا كله تبلور مطلب عام للمستثمرين الأجانب بخاصة، ومنهم العارفون ببواطن الإدارة المصرية من خلال وكلائهم العاملين في مكاتب تمثيل الشركات الأجنبية والمكاتب العلمية ومكاتب الفروع والشركات التابعة أو المرتبطة[١٢] ـ ذلك المطلب العام الذي يراوح بين «تبسيط الإجراءات» وإيجاد كيانات مستقلة نسبيًا عن الحكومة المركزية في مواقع الاستثمار.

---

(١٢) «Investing in Egypt,» Ministry of Economy and Foreign Trade (Egypt) (2000), pp. 90-94.

هذا ما كان، استجابت الحكومة لمطلب المستثمرين من رجال الأعمال الكبار، وكانت استجابتها جذرية في شكلها، وإن لم تكن كذلك في مضمونها.

نصّ القانون على هيكلية ذات ثلاثة مستويات: الهيئة، وشركة التنمية الرئيسة، وشركة التنمية.

عُرفت الهيئة بأنها الهيئة المنوط بها إقامة المنطقة وتنميتها، ويقوم عليها مجلس إدارة الهيئة. وشركة التنمية الرئيسة هي الشركة التي يرخص لها بتنمية المنطقة. أما شركات التنمية فهي كل شركة يُعهد إليها تنفيذ كل أو بعض ما رخّص به لشركة التنمية الرئيسة.

في ما يلي نُقدّم تفصيلًا خاصًا لدور «الهيئة» في قانون «المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة».

ـ **هيئة المنطقة الاقتصادية**: سبق وأشرنا إلى أن القانون الجديد حاول إقامة نوع من التوازن ـ القلق مع ذلك ـ بين سلطة الدولة وحرية المستثمر الخاص؛ وانعكس هذا التوازن في صورة علاقة رجراجة لتوزيع الأدوار والاختصاص بين الحكومة أو «المركز» من جهة أولى، وجماعات المستثمرين الكبار من جهة أخرى.

كانت الجهة الأولى واضحة وضوحًا تامًا، إذ تبدو بصمة الدولة والحكومة فوق كل شيء، وإن يكن ذلك يصب في خانة المزيد من حرية المستثمر الخاص من دون إشراكه هو بالضرورة في كل خطوات عملية اتخاذ القرارات في منطقته. وخلاصة الأمر هنا أن الحكومة إذ تهيمن على إدارة المنطقة من خلال مجلس إدارة الهيئة، فإنها رحيمة بالمستثمرين، تبذل لهم من مالها الخاص ما يعينهم على إقامة مشروعاتهم.

لكن هل تقبض الدولة مقابلًا للرحمة؟

يفترض بالطبع أن تقبض الثمن من خلال تنمية المناطق المحددة، التي كان يفترض أن تبدأ في هذه الفترة بثلاثة مواقع: شرق تفريعة قناة السويس عند ميناء بورسعيد، وشمال غرب خليج السويس، وميناء دمياط.

لكن الغريب هو ألا تقدّم الحكومة في قانونها أولويات أو أغراضًا محددة للاستثمار، بل ولم تحدد مجالات للاستثمار إلا بالمعنى العريض جدًا، وهي الأنشطة الصناعية والخدمية، بخاصة التجارية والسياحية (مع استبعاد أنشطة الزراعة واستصلاح الأراضي، نظرًا ـ كما قيل ـ لضيق مساحات الأراضي المخصصة بطبيعتها للمناطق الاقتصادية الجديدة). فهل كان القانون رقم ١٩٩٧/٨ أكثر تحديدًا، أو حسمًا، حينما ربط المزايا والضمانات بممارسة النشاط في مجالات بعينها على سبيل الحصر (المادة رقم ١ من القانون المذكور)؟

أيًا كان الأمر، كانت الحكومة في القانون الجديد أكثر كرمًا منها في مناسبات أو قوانين سابقة، حيث اكتفت بممارسة النشاط في المواقع التي تعتبرها هي مناطق ذات أهمية خاصة، والتي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية بغرض إقامة مشروعات صناعية وخدمية (المادة رقم ٢ من المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة).

أما ماذا تريد الحكومة من بين الأنشطة الصناعية، ومن بين الخدمات، فهذا ما لم يتبيّن أمره.

هل تشجع الحكومة بصفة خاصة أنشطة بناء السفن وإصلاحها والأحواض الجافة والنقل بالحاويات؟ أم تشجع بصفة خاصة تصنيع مكوّنات الحاسبات الآلية، والحاسبات نفسها ونظم الاتصالات؟ أم إنتاج البرمجيات؟ أم خدمات النقل بالوسائط المتعددة؟

أم... أم...؟ لا نعلم، لكنها أسئلة شاءت الحكومة ألا تطرحها أصلًا، فضلًا عن أن تقدم عليها إجابات.

لكل ذلك سمحت الحكومة لنفسها أن تُهيمن على مجالس إدارات المناطق الاقتصادية الخاصة الجديدة، آملة أن يتقبل المستثمرون ذلك، ما دامت لا تُنصَب العوائق أمامهم، بل تُبذل المزايا والضمانات إليهم.

لكن كيف انعكس تقنين البُعد التشريعي ـ التنظيمي للاستثمار عمومًا، والاستثمار بنظام المناطق الحرة خصوصًا، على القضايا الرئيسة الأخرى

للاستثمار، وبخاصة الضمانات والحوافز، وأحكام العمل، وتسوية المنازعات؟ هذا ما نتناوله في ما يلي، مع الاقتصار على مسألة الضمانات والحوافز.

ـ الضمانات والحوافز:

● **خلفية المسائل**: كانت تقف «المناطق الحرة»، عمومًا، وعلى المستوى العالمي والعربي، وقت صدور القانون، في عام ٢٠٠٢، على مفترق طرق مهم. حيث كانت الظروف الموضوعية تعاندها، وبخاصة ما يتصل منها بالأبعاد الخارجية. هذا من جهة أولى، ومن جهة ثانية، الأطراف كلها ذات الصلة بنشاط المناطق الحرة غير راضية عن أدائها، ما يزيد من حرج موقفها.

● **الظروف الموضوعية بخاصة ما يتصل بالبُعد الخارجي:**

ـ من أهم هذه الظروف ما يتصل بالضرائب الجمركية، حيث تقوم المناطق الحرة تقليديًا على فكرة الإعفاء التام من الضرائب (المباشرة وغير المباشرة)، ومن الجمارك تصديرًا واستيرادًا. وتكمن الحكمة وراء ذلك في تقديم حافز متميز يُمكّن المستثمرين في المناطق الحرة من أداء المهمة التي يُنتَدبون من أجلها، وهي تطوير التصنيع من أجل التصدير ولو من خلال نشاط التجميع بصفة رئيسة، وزيادة التجارة العابرة المرتبطة بنشاط التخزين، بصفة ثانوية؛ بالإضافة إلى زيادة الحصيلة العائدة إلى الدولة من النقد الأجنبي، ونقل التكنولوجيا من الخارج إلى الداخل، والتأثير إيجابيًا في حجم العمالة وعوائدها.

لكن نظام التجارة العالمية الجديد، المتمحور حول «اتفاقات منظمة التجارة العالمية» أخذ يتضمن خفضًا مبرمجًا للضرائب الجمركية على التجارة وللدعم الموجّه إلى الإنتاج والتصدير. لذلك تبدو المزايا الممنوحة للمناطق الحرة بصفة استثنائية، في المجال الجمركي والضريبي، معرّضة للضياع تدريجيًا بالمقارنة مع سائر الأنشطة الاقتصادية التي تجري ممارستها داخل البلاد.

ـ بعيدًا من «اتفاقات منظمة التجارة العالمية»، تقوم اتفاقات الشراكة

التي دخلتها أو تدخلها مصر على حرية وصول المنتجات المحلية إلى الأسواق الخارجية، باكتساب صفة «المنشأ» المصري بنسبة معينة، يراوح المكوّن المحلي فيها في أغلب الأحوال حول ٤٠ في المئة. ولا ينطبق شرط المنشأ على منتجات المناطق الحرة التي يجري تصنيعها أو تجهيزها أو تجميعها بالاعتماد على مدخلات مستوردة من الخارج بصفة أساسية.

● **عدم الرضى**: قلنا إن أطراف قضية المناطق الحرة غير راضية عنها وعن أدائها. وهناك ثلاثة أطراف: المستثمرون الكبار والحكومة والرأي العام. ويوجد طرف رابع يخص مدينة بورسعيد بالذات، هو جمهور أو جماهير المدينة.

في ما يتعلق بالرأي العام، وبتعبير أدق: قادة الرأي، بخاصة التنموي، كان يرى هؤلاء أن تجربة المناطق الحرة في مصر لم تنجح تمامًا، إذ توجّه المناطق الحرة العالمي هو توجّه صناعي تصديري، وتوجّه معلوماتي ـ تكنولوجي؛ وكلاهما ينشر الآثار الابتكارية إلى الاقتصاد القومي في الداخل[١٣]. وهذا ما لم يتحقق في تجربة جمهورية مصر العربية.

جاء الإقرار الفجائي لإلغاء وضع المنطقة الحرة لمدينة بورسعيد خلال خمس سنوات بمقتضى القانون رقم ٢٠٠٢/٩ (الصادر في ٢٢ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٢) ليثير تبرّم الجمهور والعاملين.

هل كان إلغاء المنطقة الحرة لبورسعيد نذيرًا بانتهاء عصر المناطق الحرة في مصر؟

هذا يدعونا إلى عرض موجز لبعض المسائل الرئيسة للاستثمار، وبخاصة الضمانات والحوافز، كما سبق القول.

---

(١٣) حول هذه النقطة انظر: محمد عبد الشفيع عيسى: «أولويات قطاعات التنمية كمحدد لمستقبل مدينة بورسعيد،» ورقة قُدِّمت إلى: المؤتمر العلمي السنوي الثاني الذي أقامه مركز البحوث والدراسات المستقبلية في كلية التجارة ببورسعيد، جامعة قناة السويس في أيار/ مايو ٢٠٠٢، و«الخبرات العالمية للمناطق الحرّة،» ورقة قُدِّمت إلى: أعمال ندوة المناطق الحرة: مشروع بحثي بالتعاون بين مركز البحوث بالجامعة الأميركية بالقاهرة ومعهد التخطيط القومي في شباط/ فبراير ٢٠٠٢.

● **الضمانات والحوافز للاستثمار (بالتطبيق على المناطق الحرة):**
أصبحت ضمانات الاستثمار الأجنبي وحوافزه نمطية الطابع على المستوى العالمي[(١٤)].

الضمانات معروفة، وأهمها الضمان من التأميم والمصادرة، ومن «الحراسة بالطريق الإداري»، لا القضائي.

جرى النص صراحة على هذه الضمانات بالنسبة إلى المناطق الحرة مثلًا وفق المادة ٤٦ من القانون رقم ١٩٩٧/٨ التي أحالت إلى المادتين ٨ و٩ من القانون نفسه. كما تضمن قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة الأحكام نفسها في المادتين ٤٤ و٤٥.

أما الحوافز فأهمها الإعفاء من الرسوم والضرائب كافة المباشرة وغير المباشرة، بما فيها ضرائب المبيعات. . . (مع إدراك القيد المتعلق بتسديد ١ في المئة من قيمة رقم الأعمال).

أما في حالة التصدير إلى داخل البلاد فيقول القانون رقم ٩٧/٨ في مادته الثالثة والثلاثين: «تؤدّى الضرائب الجمركية على البضائع التي تستورد من المنطقة الحرة للسوق المحلي كما لو كانت مستوردة من الخارج. أما المنتجات المستوردة من مشروعات المناطق الحرة التي تشتمل على مكوّنات محلية وأخرى أجنبية فيكون وعاء الضريبة الجمركية بالنسبة لها هو قيمة المكوّنات الأجنبية بالسعر السائد وقت خروجها من المنطقة الحرة إلى داخل البلاد. . .».

أما بالنسبة إلى قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة فأعفى المشروعات من الضرائب غير المباشرة (الضرائب الجمركية وضرائب المبيعات والدمغة ورسوم تنمية موارد الدولة. . . إلخ) وفق المادة ٤٢ من

---

(١٤) انظر: محمود محي الدين وزياد بهاء الدين، «المحددات الاقتصادية والقانونية للاستثمار الأجنبي المباشر في مصر،» ورقة قُدِّمَت إلى: المؤتمر العلمي السادس للجمعية العربية للبحوث الاقتصادية الذي عُقِدَ في بيروت، يومي ٢٩ ـ ٣٠ حزيران/يونيو ٢٠٠٢، وعلي عبد العزيز سليمان، «حوافز الاستثمار الخاص في مصر: دراسة تحليلية مقارنة،» **مصر المعاصرة** (الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع ـ القاهرة)، العدد ٤٤٥ (كانون الثاني/يناير ١٩٩٧)، ص ٥ ـ ٤٢.

القانون. كما أُعفيت المشروعات بمقتضى المادة ٤٠ من القانون نفسه، من الضرائب والرسوم المفروضة على فوائد القروض والتسهيلات الائتمانية والسندات (التي يبلغ سعرها حوالى ٣٠ في المئة).

أما في حالة التصدير إلى السوق المحلية فتفرض الضريبة الجمركية وضريبة المبيعات والضرائب والرسوم الأخرى كافة على المكوّنات المستوردة وحدها (المادة ٤٣). ويماثل هذا الحكم ما ورد بشأن المناطق الحرة في القانون رقم ١٩٩٧/٨.

بيد أن السِمة المميزة لقانون المناطق الاقتصادية الخاصة هي ما يتعلق بالضرائب المباشرة، حيث تضمن سعرًا للضريبة أقل من التشريعات المناظرة الحاكمة للمناطق الحرة، وبخاصة القانون رقم ٨ لعام ١٩٩٧.

يبقى أن نشير ـ في النهاية ـ إلى النقطتين الآتيتين:

الأولى، أكد قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة حرية المشروعات في التصدير والاستيراد بذاتها (من دون حاجة إلى قيدها في سجل المستوردين والمصدرين): المادة ٤٩، وهو نفسه ما ورد تقريبًا في القانون رقم ٨ لعام ١٩٩٧ الخاص بالمناطق الحرة (مادة ١٣)، وسبق النص على ذلك أيضًا في القانونين ٤٣/ ١٩٧٤ و١٩٨٩/٢٣٠.

الثانية، نصت المادة ١٠ من القانون رقم ٨/ ٩٧ على أنه لا يجوز لأي جهة إدارية التدخل في تسعير منتجات الشركات والمنشآت أو تحديد ربحها، متخلّية بذلك عن التحفظ الوارد على هذا الحكم وفق المادة ٩ من القانون ٢٣٠ المُلغى (الذي كان يقرر جواز أن يستثني مجلس الوزراء بعض المنتجات الأساسية من مبدأ حرية التسعير، مسترشدًا بالتكلفة الاقتصادية لها).

جاء قانون المناطق الاقتصادية ـ وفق المادة ٤٦ منه ـ ليقرر أن «تتولّى الشركات والمنشآت والفروع العاملة في المنطقة دون غيرها تحديد أسعار منتجاتها وخدماتها. . .».

لكن هل تصلح المناطق الاقتصادية الجديدة ما أفسده الزمن؟

بوسعنا أن نرى أن سياسة بذل العطاءات للاستثمار الخاص على طريقة «الكرم الحاتمي» وصلت إلى منتهاها، لكنها لم تصل إلى مبتغاها.

ألا يعنى ذلك أن الاقتصاد الوطني تحمّل بتكلفة عالية مادية ومعنوية من دون أن يجني منافع مكافئة لها؟

٢ ـ قانون تنظيم مشاركة القطاع الخاص في مشروعات البنية الأساسية والخدمات والمرافق العامة رقم ٦٧ لعام ٢٠١٠

كان صدور هذا القانون آخر حلقات السلسلة التي اعتمدها النظام البائد طوال أربعين عامًا، لتحويل الاقتصاد المصري إلى اقتصاد قائم على القطاع الخاص الكبير وقوى السوق، اقتصاد مجرد من الدور التنموي القيادي للدولة.

في ما يلي أهم الملاحظات على القانون المذكور:

ـ يختص القانون بإنشاء مشروعات البنية الأساسية والخدمات العمومية، ويختلف في مناط الاهتمام، من ثم، عن التشريعات السابقة التي كانت تركّز على إسناد دور ريادي مزعوم للقطاع الخاص في المشروعات الإنتاجية.

ـ أريد بالقانون رقم ٦٧ لعام ٢٠١٠ تجاوُز ما سبقه من تشريعات ذات صلة، من حيث بذل الميزات، والتخفيف من القيود، وأهم هذه التشريعات:

- القانون رقم ١٢٩ لعام ١٩٤٧ بالتزامات المرافق العامة.
- القانون رقم ٦١ لعام ١٩٥٨ في شأن منح الامتيازات المتعلقة باستثمارات موارد الثروة الطبيعية والمرافق العامة.
- قانون تنظيم المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لعام ١٩٩٨.
- القانون رقم ٨ لعام ١٩٩٧، الذي اعتبر مظلة لمشاركة القطاع الخاص في مجال مشروعات البنية الأساسية والخدمات العامة، وفق النظام المُسمى «البناء والتشغيل ونقل الملكية» (B.O.T).

من دون الدخول في التفاصيل الفنية للقانون المذكور (رقم ٦٧ لعام ٢٠١٠)، يمكن القول ما يلي:

ـ يتضمن هذا القانون ثغرات عديدة، يمكن النفاذ منها، بواسطة تحالف رجال الأعمال الكبار وقيادات الدولة العليا ـ قبل ثورة ٢٥ يناير ـ

وبخاصة في ضوء تشكيل «اللجنة العليا لشؤون المشاركة»، برئاسة رئيس الوزراء، و«الوحدة المركزية لشؤون المشاركة» في وزارة المالية (الفصل الثاني من القانون ـ من المادة ١٤ إلى المادة ١٨).

ـ من هذه الثغرات المشار إليها: النص على إمكان تعديل شروط العقد، بما في ذلك أسعار بيع المنتجات ومقابل الخدمات، وأن ذلك لا يجوز إلا بموافقة أطرافه (مادة ٣٧)، وجواز أن تقوم «شركة المشروع» ببيع ما قد تملكه من أموال وأصول، وفقًا لعقد المشاركة، بعد موافقة كتابية من الجهة الإدارية المختصة (مادة ١١) ـ وكذا جواز أن تضمن وزارة المالية الجهة الإدارية المختصة في أداء التزاماتها المالية إلى الشركة الخاصة المتعاقدة (مادة ٣٨).

ـ وفقًا للفصل الثالث من القانون ـ من المادة رقم ١٩ إلى المادة ٣٣ ـ تسمح قواعد وإجراءات «الطرح والترسية» للمشروعات على شركات بعينها، بإمكان «التلاعب» المشترك بين رجال الأعمال وقيادات جهاز الدولة، وبخاصة من خلال تكوين ما يسمى «لجنة التأهيل المسبق» و«قائمة المستثمرين المؤهلين»، وعقد جولات «حوار تنافسي» بين الطرفين بعد تقديم الشركات ما يُسمى «عرضًا أوّليًا غير ملزم» يتلوه «العرض النهائي».

تبدو الثغرات السابقة واضحة من خلال الاتفاق الأوّلي ـ قبل ثورة كانون الثاني/يناير ـ على طرح ثلاثة مشروعات، وفق القانون الجديد، عرضت بالفعل، بصورة ما، على شركات معينة، وهي مشروع بناء مستشفى في الإسكندرية، ومحطتين للصرف الصحي في كل من محافظة الجيزة ومدينة السادس من أكتوبر.

خاتمة: الحصاد التاريخي لمشاركة القطاع الخاص بالتركيز على عملية التحوّل الهيكلي

تبلورت منذ عام ١٩٧٥ ـ عقب حرب تشرين الأول/أكتوبر ـ السياسة المُسماة «الانفتاح الاقتصادي»، القاضية بتقليص الوزن النسبي للقطاع العام، وتخلي الدولة تدريجيًا عن وظيفتها التنموية اقتصاديًا واجتماعيًا، وإطلاق العنان لقوى السوق، من دون ضوابط حقيقية، وتوسيع دور القطاع الخاص

ليصبح القوة القائدة للاقتصاد. وأدت السياسة الجديدة، التي استمرت بشكل عام طوال أربعين عامًا، خلال عهد السادات ـ مبارك (١٩٧١ ـ ٢٠١٠)، وحتى ثورة ٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١١، إلى تصفية الإرث التنموي الذي أوجدته ثورة تموز/ يوليو وقائدها عبد الناصر. هذا الإرث الذي قام على التصنيع والعدالة الاجتماعية. وحلت محل التجربة التنموية لثورة تموز/ يوليو وعبد الناصر تجربة قائمة على التبعية للنظام الرأسمالي العالمي، وعلى استبدال التصنيع بقطاعات مدرة للدخل السريع في بعض المجالات الخدمية، واستئثار الأقلية الاجتماعية الممثلة لشريحة من القطاع الخاص الكبير بشطر غالب من الدخل القومي. وفي ما يلي نُقدّم نبذة عن الحصاد النهائي لسياسة «الانفتاح الاقتصادي» ـ الانفتاح غير المشروط تقريبًا على اقتصاد السوق والقطاع الخاص الكبير ـ في ما يتعلق بقضية التحول الهيكلي للاقتصاد المصري عبر العقود الأربعة الماضية، إذ تتفق المصادر كلها تقريبًا على أن الاقتصاد المصري ظل يعاني خللًا هيكليًا جسيمًا طوال الأعوام الأربعين الأخيرة التي شهدت انطلاقة تنموية كُبرى في منطقتي شرق آسيا وأميركا اللاتينية، تمكّنت من خلالها دول نامية عدة كانت في ظرف مشابه لمصر حتى أواخر الستينيات من أن تخوض تجربة التحول الهيكلي الجذري بنجاح.

يُقاس التحول الهيكلي للاقتصاد المعني، بالتغير ـ عبر الزمن ـ في الأهمية النسبية للقطاعات الإنتاجية المختلفة، من حيث أنصبتها من الناتج المحلي الإجمالي والعمالة والاستثمارات والتجارة[١٥]. ويتمثل المحور المحدد لعملية التحول الهيكلي في القطاع الصناعي التحويلي بالذات. ويرى العديد من مراجع الفكر التنموي أن النصيب النسبي للقطاع التحويلي ينبغي ألا يقل في فترة الانتقال التنموي عن ٢٥ إلى ٣٠ في المئة من الناتج المحلي الإجمالي.

يتجلّى التباطؤ في وتيرة تغيّر الوزن النسبي للصناعة التحويلية من البيانات المأخوذة من مصادر محلّية ودولية على السواء. وتشير البيانات

(١٥) انظر: Olga Memedovic [et al.], «Structural Change in the World Economy: Main Features and Trends,» United Nations Industrial Development Organization (UNIDO), Research and Statistics Branch, Working Paper; 24 (2009), p. 3.

المستقاه من «وزارة التخطيط» المصرية حول الهيكل القطاعي للناتج المحلي الإجمالي، على الرغم من تحفظاتنا على مصداقية وموثوقية البيانات المعدّة من قبل هذه الوزارة، قبل ثورة ٢٥ كانون الثاني/ يناير، إلى أن الوزن النسبي للصناعة التحويلية لم يتجاوز ١٢,٧ في المئة في عام ١٩٨١ ـ ١٩٨٢، وخلال ربع قرن تقريبًا لم يصل ذلك الوزن النسبي إلى أكثر من ١٧,٢ في المئة (في عام ٢٠٠٦/ ٢٠٠٧)[١٦]، ثم انخفض إلى ١٦,٨ في المئة في عام ٢٠٠٩/ ٢٠١٠[١٧].

على سبيل الإيضاح حول ما جرى خلال الثلاثين أو الأربعين عامًا الأخيرة، نشير إلى ما ذكرته بعض أبحاث معهد التخطيط القومي في وقت سابق[١٨] حول النصيب النسبي لقطاع «الصناعة والتعدين» في ظل الدفعة التنموية الكبرى لثورة ٢٣ تموز/ يوليو ١٩٥٢، خلال العشرين سنة الممتدة بين عامي ١٩٥٥/ ١٩٥٦ و١٩٦٤/ ١٩٦٥ (حيث لم يكن النفط يمثل شيئًا مذكورًا في هيكل الناتج المحلي الإجمالي) ـ بتكلفة عوامل الإنتاج الثابتة/ بأسعار ١٩٦٤/ ١٩٦٥، مع أن هذا النصيب ارتفع من ١٣,٤ في المئة في عام ١٩٥٥/ ١٩٥٦ إلى ٢٠,١ في المئة في عام ١٩٦٠/ ١٩٦١ ـ بفعل تنفيذ برنامج السنوات الخمس للصناعة، البادئ في عام ١٩٥٧، والمندمج في الخطة الخمسية الأولى (١٩٦٠/ ١٩٦١ ـ ١٩٦٤/ ١٩٦٥) ـ وارتفع إلى ٢١,٦ في المئة في عام ١٩٦٤/ ١٩٦٥، العام الأخير من الخطة. ما يعني تحقيق زيادة بنسبة تتجاوز ٥٠ في المئة خلال السنوات العشر المشار إليها، بمعدل نمو وسطي يفوق ٥ في المئة سنويًا. وفي ضوء هذه المقارنة وما

(١٦) انظر: **بعض الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد المصري من الجوانب القطاعية والنوعية والدولية**، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية؛ ٢٢٠ (القاهرة: معهد التخطيط القومي، ٢٠١٠)، الفصل الثاني، الجدولان الرقمان (١) و(١٣).

(١٧) انظر: موقع وزارة التنمية الاقتصادية المصرية، <http://www.map.gov.eg>، نقلًا عن: كريمة محمد الصغير، «مبحث تمهيدي عن وضع الاقتصاد الكلي،» ورقة خلفية غير منشورة، معهد التخطيط القومي، ٢٠١١، ص ٢، الشكل الرقم (٢).

(١٨) **الصناعات التحويلية في الاقتصاد المصري، الجزء الأول: تطور دور الصناعات التحويلية في الاقتصاد المصري**، سلسلة قضايا التخطيط والتنمية في مصر؛ ٢٠١ (القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٨٢)، الجدول الرقم (١)، ص ٣.

سبقها، يمكن القول إن الاقتصاد المصري شهد خلال العقود الزمنية الأخيرة ما يمكن وصفه بـ «التقهقر الهيكلي». وهذه هي زبدة الحصاد النهائي لـ «**المشاركة المهيمنة للقطاع الخاص الكبير**» في الحياة الاقتصادية المصرية خلال الحقبة «الأربعينية» المتطاولة.

مُلحق: الشعب يريد تغيير النظام الاقتصادي(*)!

أخذت ثورة ٢٥ كانون الثاني/ يناير المباركة ـ ثورتنا الشبابية الشعبية ـ بمبدأ التدرّج المحسوب في رفع شعاراتها السياسية ذات المغزى الفكري المعبّر تلقائيًا عن النبض الباطن للمجتمع المصري. حيث بدأت بشعار عام «حرية، تغيير، عدالة اجتماعية»، وسرعان ما ألحقته بشعار خاص «الشعب يريد تغيير النظام أو «إسقاط النظام»»، وانتهت إلى شعار مخصوص «الشعب يريد إسقاط الرئيس». كانت حركة الثورة، باعتبارها فعلًا جماعيًا، يؤدي فيه الوعي واللاشعور الجمعي دورًا محوريًا، تستهدي في كل طور من أطوار الشعار بتعريف راقٍ ثقافيًا، للحلقة الأساسية أو الحاكمة للأزمة السياسية عبر الفترات الزمنية المتلاحقة للثورة. إذ كان الشعار الأول يبلور المضمون الغائيّ المعقّد لحركة الثورة، باعتباره منارة ومظلة للفعل الجماعي. أما الشعار الثاني فكان يحدد المضمون «الوسيلي» للحركة، على المستوى الوسيط، إذْ يمثل تغيير النظام أو إسقاطه الأسلوب الثوري، أو الواسطة الجذرية لتحقيق الغايات الثلاث المرفوعة في الشعار الأول. وما لبثت الحركة أن أدركت أن موقع «الحلقة الحاكمة» يجب أن يتغير ليصير «أعلى رأس» في النظام بالذات، وهذا ما كان!

اليوم إذ نتفيأ ظلال الثورة الوارفة، تحوم «الغربان السود» ناعقة من كل حدب وصوب، بهدف تصفية الثورة من مضمونها: «حرية، تغيير، عدالة اجتماعية»، ومن وسيلتها: «إسقاط النظام أو تغييره»، سعيًا إلى جعل خطوتها الأولى (إسقاط الرئيس) الممهّدة منطقيًا لما بعدها، على صعيد الغاية والوسيلة، هي خطوتها الأخيرة! فهل تتوقف اندفاعة الثورة فعلًا، أو

(*) محمد عبد الشفيع عيسى، «الشعب يريد تغيير النظام الاقتصادي،» الأهرام، ٤/٤/٢٠١١، ص ١٠.

هل تتراجع قوة الدفع الثوري، مكتفية بإزاحة «الرأس» ومؤسسته الأمنية والمالية والاقتصادية، الطافية على السطح، بما تمثله من شريحة اجتماعية، ومن «نخبة» ـ بالأحرى «عصابة» ـ سياسية، أم تتقدم نحو «الجذور»، في سرعة لا ينقصها الحذر، وحزم لا ينقصه العزم؟

ذلك هو السؤال، وتلكم هي المسألة!

هل تظل شعلة الثورة وهّاجة، أم تستسلم لتعريف القوى المعادية لما هي الثورة، وما هي الثورة المضادة، حيث تصبح الثورة بهذه المنزلة «المعادية» متحققة ومنتهية، وجرّت معها اضطرابًا أمنيًا وعجزًا اقتصاديًا، وأن «الثورة المضادة» تمثّلها القوى الاجتماعية التي هي في الحق «قابلة» الثورة الحقيقية، من العمال وشرائح الطبقة الوسطى، والتي لم يكن لديها سابقًا، ولم يعد في طوْقها حاليًا، سوى التحركات «المطلبية» والاحتجاجات «الفئوية»؟!

لنعد إذن إلى الجوهر الحقيقي لثورة ٢٥ كانون الثاني/ يناير، للحيلولة دون تصفيتها أو إبطاء، ومن ثم توقّف، قوة الدفع الملازمة لها. وليكن ذلك من خلال استعادة وترسيخ غاياتها ووسائلها الأصيلة. وغايات الثورة هي الحرية السياسية للوطن والمواطن، وهي «العدالة»، وهي تغيير المنظومة المجتمعية. أما الوسيلة فـ «إسقاط» النظام القديم، أو «التغيير الجذري» الشامل للنظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي القائم وقت قيام الثورة الشبابية.

إن التغيير، كما هو واضح من شعارات الثورة الثلاثة الرئيسة، غاية ووسيلة في الوقت نفسه. وموضوعنا في هذه المقالة، هو النظام الاقتصادي. إذ لا بد من أن تتركز المعالجة على التغيير الجذري الشامل للنظام الاقتصادي، غاية وأسلوبًا. هذا هو منطق الثورة ومنطوقها. وإن أي «نظام» ـ بالتعريف العلمي ـ هو بناءٌ مركّب ومترابط من ثلاثة عناصر أساسية: هدف، وهيكل تنظيمي، وإطار اجتماعي.

وعلى مدى أربعين عامًا متصلة، هي الفترة الزمنية ـ السياسية التي يمكن تسميتها فترة مبارك ـ السادات، كان النظام الاقتصادي قائمًا على هدف «رفع معدلات النمو الاقتصادي»، بالمعيار الكمي المتمثل بمجرد الزيادة النسبية لحجم الناتج المحلي الإجمالي الكلي، عبر الزمن، من

خلال التركيز على المصادر والقطاعات سريعة الإدرار للعائد المالي في الأجل القصير والمتوسط، دونما اعتبار لبناء قواعد إنتاجية وتصنيعية في الأجل الطويل. وتركّزت هذه المصادر والقطاعات، خلال أربعة عقود متصلة، على المجالات «الخدمية» مرتفعة الإيرادات نسبيًا، عبر قناة «ميزان المدفوعات»، وهي: النقل الدولي عبر قناة السويس، والسياحة الأجنبية، وتحويلات العاملين المصريين في الخارج، وصادرات النفط والغاز الطبيعي، مع مساندة هذه المصادر الأربعة بمصدر خامس هو الاستثمار العربي والأجنبي. وجرى توجيه الموارد المحصّلة من القنوات الخمسة السابقة لميزان المدفوعات، نحو الأنشطة الاقتصادية المحلية المحققة للعائد المالي قصير الأجل، وهي قطاعات الخدمات أيضًا، وبصفة خاصة:

ـ الخدمات التجارية، تجارة الاستيراد، والتجارة الداخلية، ولا سيما تجارة الجملة.

ـ الخدمات المالية، عبر قنوات النظام المالي الثلاث: الجهاز المصرفي، وقطاع التأمين وسوق الأسهم.

ـ الخدمات المتصلة في منظومة مترابطة، بالعقارات، والمضاربة على الأراضي، والإسكان الفاخر، ومنتجعات السياحة الترفيهية الداخلية والخارجية.

ـ خدمات الاتصالات، الاتصالات المحمولة على وجه التحديد.

في الفترة الأخيرة، السابقة على الثورة، تركزت القطاعات الأكثر دينامية في الهيكل الاقتصادي على الأنشطة المرتبطة بـ «الفورة العقارية» بالدرجة الأولى، و«قطاع الاتصالات» بالدرجة الثانية. وفي «فورة الدرجة الأولى»، وجدنا النشاط المحموم في حيازة الأراضي المملوكة للدولة، والمضاربة عليها، والبناء لغرض السكن العائلي والبيع التجاري ولإقامة المشاريع الخدمية المدرة للربحية السريعة العالية، كما وجدنا وتيرة سريعة لنمو الأنشطة المرتبطة بالبناء و«التشييد»، ونذكر هنا قطاعَي الحديد والإسمنت، وتجارة السلع الوسيطة المرتبطة، مثل الأخشاب والكيماويات والصباغة، وتجارة الأثاث المنزلي والأجهزة المنزلية المعمرة. وبدا

المجتمع المصري في لحظة معيّنة كأن المؤسسة الاجتماعية الوحيدة الفاعلة فيه هي مؤسسة «التكاثر البشري» عبر تكوين العائلات الجديدة، وتأمين السكن الضروري لها، وغير الضروري، مع «لوازمه» التأثيثية والتجهيزية. واشتغلت «ماكينة» النظام الاقتصادي لتلبية هذه «الحاجة الاجتماعية» بثمن مرتفع جدًا، فرديًا ومجتمعيًا، على حساب أولويات أخرى واجبة تنمويًا. أما «فورة الدرجة الثانية»، في قطاع الاتصالات، فبدا المجتمع المصري معها، في جانب منه، وكأنه قد تفرغ للتواصل الاجتماعي الحميم. لكن «قانون الجدل الاجتماعي» فعل فعله في نهاية الأمر، حين تحوّلت فورة التواصل الاجتماعي إلى التحريض الاجتماعي واسع النطاق على «ثورة مليونية شبابية» غير مسبوقة، على أيدي ضحايا النظام الاقتصادي المذكور بالذات، أي أولئك الذين حصّلوا أقدارًا من التعليم، ولم يتمكن كثيرون منهم من «تكوين أسرة»، إما لعدم توافر فرص العمل المناسب والمجزي، وإما لتوفر مناخ الإحباط العام بطابعه الكابوسي الشامل، وبخاصة إزاء جيل جديد لم يجر «تدجينه»، بعد، ضمن آلية المنظومة الاجتماعية الماحقة.

هذا كله، عن **العنصر الأول** من عناصر «النظام» الاقتصادي القديم على مدى أربعين عامًا تقريبًا، وهو الهدف من النظام. أما **العنصر الثاني**، الهيكل التنظيمي، أو آلية تشغيل النظام، فارتكز طوال الأربعين عامًا، هي فترة «السادات ـ مبارك» إجمالًا، على دعامتين: **أولاهما** ما تسمى «قوى السوق الحرة»، وذلك عن طريق إطلاق الآلية التلقائية لقوى العرض والطلب. وتحقق ذلك، تدريجيًا، لكن بانتظام وثبات، منذ مطلع السبعينيات، وبخاصة بعد حرب تشرين الأول/ أكتوبر، وبصفة أخص منذ أواخر السبعينيات، مع تخلي الدولة عن مظاهر رقابتها الصارمة على الأسواق، ابتداءً من ترك «التسعيرة الجبرية» للسلع والخدمات الأساسية، وتحديد هامش الربح للسلع المستوردة، وانتهاءً بإهمال المتابعة الفاعلة للمؤشرات السعرية والسوقية، بما تبعه ذلك من تكوّن القوى الاحتكارية التي تقوم بصنع الأسعار، وليس مجرد استقبالها والانصياع لها. وارتبط ذلك كله بتخلي الدولة، تدريجيًا، لكن بثبات وصرامة، عن منهجية التخطيط القومي الشامل، بقضّها وقضيضها، التي استطاعت، على الرغم من عيوبها الجوهرية، إنجاز أكمل خطة اقتصادية عرفتها مصر الحديثة، على يد ثورة ٢٣ تموز/ يوليو ١٩٥٢، وهي الخطة

الخمسية (١٩٦٠/ ١٩٦١ ـ ١٩٦٤/ ١٩٦٥)، حيث اندمج بها «برنامج التصنيع للسنوات الخمس»، الذي كان قد بدأ على يد وزير الصناعة عزيز صدقي في عام ١٩٥٧، بعد اندحار العدوان الثلاثي (البريطاني ـ الفرنسي ـ الإسرائيلي)، في ما عُرف عربيًا بحرب بورسعيد، وعُرف دوليًا بحرب السويس، نسبة إلى تأميم قناة السويس في عام ١٩٥٦.

أما الدعامة الثانية لآلية تشغيل النظام الاقتصادي خلال الأربعين عامًا الماضية، فاستندت إلى «القطاع الخاص الكبير»، وارتبط ذلك مباشرة بتفكيك الجسم الرئيس للقطاع العام الذي تولّى قيادة عملية التنمية، بصفة جزئية، منذ عام ١٩٥٧، ثم بصفة كلّية بعد حركة «التأميمات الكُبرى» في عام ١٩٦١، كما تولّى بعد ذلك عملية الإعداد لحرب تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٣، ثم إعادة تعمير مدن القناة بعدها مباشرة. وجرى تفكيك القطاع العام بطرق «بدائية» من خلال ما يُسمى بالخصخصة، من خلال إضاعة حقوق ملكية المجتمع، لقاء ثمن بخس، كما هو معروف، ومن دون أن يستطيع ذلك «القطاع الخاص الكبير» تعويض الفراغ الهائل الذي تركه القطاع العام في مضمار التنمية الصناعية والزراعية، وأخذ يركز، كما هو متوقع، على الأنشطة المدرة للربح.

الأهم من كل ذلك، تخلّي الدولة، طوال الأربعين عامًا، عن وظيفتها الاقتصادية ـ الاجتماعية المفترضة في رسم الاستراتيجية التنموية، وتفويض مهامها إلى كل من القطاعين والعام والخاص، من خلال خطة محكمة وحزمة سياسات تحفيزية في المجالات النقدية والمالية والاقتصادية بعامة، على غرار بعض التجارب في شرق آسيا وأميركا اللاتينية، من خلال ما يُسمى «الدولة التنموية» التي تكفلت إحداث نقلة تنموية عُظمى كان من شأنها تغيير الموقع العام للدول ذات الصلة في هيكلية النظام الاقتصادي العالمي، اقتداءً بالخبرة اليابانية. وجرى التخلّي عن هذا الدور التنموي في مصر «جبْرًا»، في أثر العدوان الإسرائيلي في عام ١٩٦٧، حتى تمت إزالة آثار العدوان بجهد تاريخي جبار طوال الفترة بين عامي ١٩٦٧ و١٩٧٣. ثم جرى التخلي عن الدور التنموي للدولة «اختيارًا» بعد عام ١٩٧٣، بمعنى اتخاذه ذراعًا لسياسة اقتصادية جديدة، جرى تبنّيها بطريقة عمدية، قائمة

على الآلية الحرة للقطاع الخاص الكبير وقوى السوق «العرض والطلب».

أما **العنصر الثالث** للنظام الاقتصادي، فهو «الإطار الاجتماعي»، وبالأحرى: «الأساس الاجتماعي أو «الطبقي» للنظام. وتمثل هذا الأساس خلال «فترة السادات ـ مبارك» في ما يُسمى «جماعة رجال الأعمال»، التي ارتبطت بعلاقة تزاوج غير مشروع اجتماعيًا بين قوة المال وقوة السلطة، مولِّدة الفساد السياسي والإداري والاقتصادي واسع النطاق. وأينعت الجماعة الاجتماعية المذكورة عبر الزمن، ابتداء من رموز مثل «عثمان أحمد عثمان» في أواخر عصر السادات، إلى «أحمد عز» ـ «ملك الحديد» ـ في نهاية عصر مبارك.

مع هبوب رياح الثورة المباركة في ٢٥ كانون الثاني/ يناير ٢٠١١، ارتفع شعار تغيير النظام الاقتصادي، ليعني، في ضوء ما سبق، تبنّي نظام جديد، بهدف جديد، وهيكل وآلية جديدة، وأساس اجتماعي جديد أيضًا. وليكن هدف النظام الثوري الجديد، في ضوء ذلك، هو إحداث نقلة تنموية عُظمى لمصر العربية، بالمعايير العالمية، عبر التركيز على إحداث ثورة تصنيعية وتكنولوجية كُبرى، بديلًا من الطفرة العقارية ـ الاتصالية سيئة الذكر. ولتكن الآلية هي استعادة منهجية التخطيط القومي الشامل، لتوجيه حركة السوق والقطاعين العام والخاص، والقطاع التعاوني، ضمن استراتيجية تنموية مرتكزة على القطاعات الإنتاجية الحقيقية للأجل الطويل، وبخاصة الصناعة التحويلية، مع إعادة الاعتبار إلى القطاع الزراعي والخدمات العلمية والتكنولوجية، من خلال استخدام حزمة سياسات تحفيزية، كما فعلت كوريا وماليزيا والبرازيل مثلًا، مع وعي اختلاف الظروف، وذلك سعيًا إلى التقدم الاقتصادي ـ الإنساني، والعدالة في توزيع الثروات والدخول. وليكن التعليم العصري، و«البحث والتطوير» بوابة الإبداع المشرعة على الصناعة والزراعة والخدمات الحديثة. وأما الأساس الاجتماعي للنظام الاقتصادي للثورة فهو قوى المجتمع الحيّة كلها: من الطلبة والخريجين، والعمال والموظفين، والحرفيين والمهنيين، ومن الفلاحين، والرأسمالية الوطنية.

من أجل بناء نظامنا الاقتصادي الثوري الجديد، فليتنافس المتنافسون.

الورقة الخامسة

في تجربة الكويت والخليج العربي

عامر ذياب التميمي

قبل بداية عصر النفط في الكويت كان القطاع الخاص هو اللاعب الرئيس في الحياة الاقتصادية... لا شك في أن النشاط الاقتصادي في بلد مثل الكويت، آنذاك، وحتى مطلع خمسينيات القرن الماضي، كان متواضعًا، واعتمد بشكل أساس على تجارة اللؤلؤ حيث كان يبحث عنه في أعماق الخليج، ثم يُصدّر إلى البلدان المستهلكة مثل الهند. كان ذلك النشاط مهمًا، وخلق فرص العمل لكثيرين من الكويتيين من بحارة وغواصين وربابنة سفن وتجار. كذلك اعتمدت الكويت على موقعها الجغرافي المتميز في منطقة شمال الخليج العربي، وقام تجار الكويت بدور محوري لجلب السلع من القماش والتوابل ومواد البناء وتسويقها في أسواق العراق والجزيرة العربية، مقابل ذلك عملوا على تصدير التمور من البصرة إلى أسواق أخرى مثل الهند. يضاف إلى ذلك أن هؤلاء التجار تعاملوا مع منطقة شرق أفريقيا حيث جلبوا منها الأخشاب والفحم. كذلك عملت العائلات التجارية التقليدية على تطوير أنشطة اقتصادية جديدة خلال النصف الأول من القرن العشرين، مثل نشاط النقل البري وإقامة محطة لتوليد الكهرباء والاتصالات التلفونية ومصنع للثلج وعدد آخر من الأنشطة الاقتصادية. واقتصر دور الحكومة على تأمين الأمن وتطوير النظام التعليمي وجبي المكوس والضرائب الجمركية والبلدية من أجل توليد مداخيل

للخزينة العامة. وبالإضافة إلى ذلك عمل التجار على إغاثة البلاد من الكساد الاقتصادي في عقدي الثلاثينيات والأربعينيات من القرن العشرين بعد أن كسدت تجارة اللؤلؤ الطبيعي بسبب تطوير اليابانيين للؤلؤ الصناعي. وابتدع الكويتيون تجارة الذهب مع الهند، وإن كانت تجري أحيانًا بطرق غير مشروعة، وجلبوا الذهب من لبنان وأعادوا تصديره إلى الهند، حيث كان الطلب قويًا.

أولًا: عصر النفط

كما هو معلوم فإن أول شحنة صدرت من النفط الخام الكويتي جرت في شهر أيار/ مايو من عام ١٩٤٦. منذ ذلك التاريخ بدأت الأوضاع الاقتصادية تتغير، وانتعشت أحوال المواطنين المعيشية. لم يكن عدد سكان الكويت كبيرًا، ربما لم يتجاوز العدد ١٠٠ ألف نسمة في عام ١٩٥٠ عندما تولّى الشيخ عبدالله السالم الصباح مقاليد الحكم. واعتمدت الكويت فلسفة دولة الرعاية، واضطلعت بمسؤوليات الخدمة التعليمية والصحيّة وتطوير البنية التحتية وتوفير المرافق اللازمة للحياة العصرية. مقابل ذلك كان القطاع الخاص الكويتي يتمتع ببنية مؤسسية تعتمد على العائلات الثرية، نسبيًا، وهي العائلات التي مارست التجارة لعقود طويلة، وأقامت متاجر ومراكز لها في البصرة، أو في عدد من مدن جنوب الهند، وعملت على تعليم أبنائها في المدارس والمعاهد خارج الكويت. لذلك تميّز أفراد هذه العائلات بالإمكانات الإدارية والتأهيل التعليمي، وهكذا قدّرت حكومة الكويت، آنذاك، أهمية الاستفادة من تلك الإمكانات الإدارية في تطوير الأموال الفائضة على احتياجات الإنفاق الجاري ومستلزمات تطوير المرافق والبُنية التحتية والخدمات، وشرعت بتأسيس عدد من الشركات في القطاعات الحيوية، وفي الصناعات والخدمات الأساسية. وعندما أعلنت الكويت استقلالها في ١٩ حزيران/ يونيو ١٩٦٢ أصبحت صيغة القطاع المشترك هي الأساسية، حيث أُسّست شركات مثل شركة النفط الوطنية، وهي تعنى بتكرير النفط وإقامة محطات الوقود، وشركة صناعات البتروكيماويات، وشركة ناقلات النفط، وهي شركات تنتمي إلى قطاع النفط، لكن ما يطلق عليه بنشاط المصب (Down Stream). وقامت شركات

في القطاعات غير النفطية على أساس صيغة القطاع المشترك، منها شركة الصناعات الوطنية التي عملت على إنتاج مواد البناء وإقامة مصانع مهمة، مثل مصنع الطابوق الجيري.

لم يُقتَصر على هذه الأنشطة، بل امتد إلى قطاع النقل الجوي والبري، مثل الخطوط الجوية الكويتية، التي أُسست في عام ١٩٥٤ باعتبارها شركة خاصة، ثم تملّكت الدولة حصة فيها قبل أن تمتلكها بالكامل بعد حين. وأُسست شركة النقل العام، وهي للنقل الجماعي، بمشاركة من القطاعين العام والخاص. أُقيمت أيضًا شركة مطاحن الدقيق بالصيغة نفسها. ومن الجدير بالذكر أن تلك الشركات كانت من الشركات المساهمة، المقفلة أو العامة، بمعنى تملك أصحابها بعض الأسهم في رؤوس أموالها، لذلك كانت مجالس الإدارات تمثل القطاع الخاص والقطاع العام بحسب نسبة ملكيّة كل طرف. وعمل ممثلو القطاع الخاص على القيام بدور حيوي وفاعل في تلك الشركات في سنواتها الأولى، وتبنوا مشاريع مهمة، منها على سبيل المثال مشروع مصفاة الشعبية التابع لشركة النفط الوطنية، حيث كان القطاع الخاص يملك ٤٠ في المئة من رأس المال، وهي تُعَد من أهم المصافي في منطقة الشرق الأوسط. وعمل ممثلو القطاع الخاص على تطوير مشاركة العمالة الوطنية في الشركات النفطية وغيرها، وعززوا توظيف المؤهلين من الكويتيين في المواقع القيادية لتلك الشركات. ومن المهم الإشارة إلى أن تلك الشركات عملت على توفير متطلبات مهمة في السوق المحلية، وساهمت في تصدير منتجاتها، ما أدى، ولو بحدود، إلى تعزيز الإيرادات السيادية للكويت. ويمكن الإشارة إلى أن صادرات الكويت من المواد النفطية المكررة والمواد البتروكيماوية كانت مهمة قبل ارتفاع أسعار النفط بعد الصدمة النفطية الأولى في عام ١٩٧٣.

ثانيًا: الصدمة النفطية

أدت الزيادات المهمة في أسعار النفط في الكويت وبلدان الخليج الأخرى المصدرة للنفط، إلى تحقيق زيادات مهمة في إيرادات الخزينة العامة في هذه البلدان كلها، ما حقق فوائض مهمة، دفعت حكوماتها إلى التوسع في عمليات تملّك الأنشطة والأعمال في بلدانها. ففي الكويت مثلًا

عمدت الحكومة إلى تملّك القطاع النفطي بأكمله منذ منتصف السبعينيات من القرن الماضي، ولم يقتصر الأمر على نشاط المنبع (Up Stream) الذي كان مملوكًا من شركتي BP وGulf Oil، المالكتان لشركة نفط الكويت حيث أُممت تلك الملكية، بل تعدى ذلك إلى ملكية حصة القطاع الخاص في شركة النفط الوطنية وشركة الصناعات البتروكيماوية وناقلات النفط. وهكذا هيمنت الدولة على الأنشطة كافة في القطاع النفطي، وهو القطاع الأساس في الاقتصاد الوطني. وامتدت عمليات التملك لتشمل الشركات الأخرى التي أُسست بعد بداية عصر النفط، أو بعد الاستقلال، ومنها شركة النقل العام والخطوط الجوية الكويتية ومطاحن الدقيق والمخابز. وهكذا أصبح الهيكل الاقتصادي شموليًا، بمعنى توسّع دور الدولة وهيمنتها على مختلف القطاعات والأنشطة الأساسية. وعلى الرغم من ذلك استمرت صيغة القطاع المشترك في عدد من المؤسسات المصرفية والاستثمارية والعقارية وعدد من الشركات العاملة في مجال الصناعات التحويلية. وعمدت الحكومة إلى تأسيس هيئات لتولّي ملكية الدولة في الأعمال والشركات، حيث أصبحت «مؤسسة البترول الكويتية» (KPC) هي المسؤولة عن تملّك الحصص في الشركات العاملة في النفط داخل البلاد وخارجها، كما أُسست الهيئة العامة للاستثمار لتولّي مسؤولية ملكية وإدارة مساهمة الدولة في الشركات الأخرى العاملة في القطاعات غير النفطية داخل البلاد وخارجها.

ثالثًا: تهميش القطاع الخاص

أدى تطور العمل الاقتصادي في الكويت، في الفترة التي سادت بعد ارتفاع أسعار النفط، إلى تهميش مستمر لدور القطاع الخاص، واضمحلال دور القطاع المشترك، وزيادة هيمنة الدولة على النشاط الاقتصادي. كما أن أزمة سوق الأوراق المالية، أو ما أُطلق عليه «أزمة المناخ»، التي حلّت بالبلاد في منتصف عام ١٩٨٢ نتيجة التعامل مع أنظمة الشيك المؤجّل، دفعت الحكومة إلى زيادة ملكيتها في العديد من المؤسسات والشركات التي تعمل في مختلف القطاعات، وفي محاولة لتعويم المتضررين من تلك الأزمة وإنقاذ السوق من الانهيار، ولتعويم المصارف التي أقرضت الأموال

لكثير من المتعاملين بالأسهم في تلك السوق. وأصبح العديد من البنوك وشركات الاستثمار مملوكة بنسبة عالية من الدولة، على الرغم من أن عددًا من تلك البنوك والشركات أسّس على مبدأ الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو كان مملوكًا بالكامل من القطاع الخاص. وهكذا أصبحت المؤسسات الأساسية تحت هيمنة الدولة، وعملت الهيئة العامة للاستثمار، وقبل ذلك وزارة المالية، على تعيين أعضاء مجالس الإدارات وتحديد المسؤولين التنفيذيين في تلك المؤسسات. ومن الطبيعي أن يؤدي هذا التوسع بالملكية العامة للدولة وإن جاء نتيجة محاولات الإنقاذ والتعويم، إلى سيطرة البيروقراطية الحكومية على مختلف الأنشطة الاقتصادية وإدارتها بالأساليب غير المُجدية. يُضاف إلى ذلك أن تجربة الكويت وغيرها من تجارب أخرى في بلدان عديدة أكدت عدم حرص ممثلي الحكومة على أموال تلك المؤسسات التي تعاني تراجع الأداء وتحقيق الخسائر، ثم يقوم هؤلاء المسؤولون بالسعي لدى الحكومة لزيادة رساميلها على حساب المال العام.

بيد أن بلدان الخليج العربي، والكويت منها، تتناسب بشكل جيد مع صيغة القطاع المشترك، أي التعاون بين القطاعين الخاص والعام، حيث تملك الدولة الأموال، لكن لا تتوافر لديها الإدارة الناجعة، في الوقت الذي يملك القطاع الخاص الإمكانات الإدارية والأفكار المُجدية في مجال الأعمال. لذا، بات تطوير العلاقات بين القطاعين في مختلف الأنشطة والقطاعات الاقتصادية ضروريًا، ويجب أن يشمل هذا التعاون مختلف الأعمال، بما فيها أعمال القطاع النفطي، حيث تتوافر جاذبية اقتصادية له. هناك قطاع المرافق مثل خدمات الكهرباء والمياه والاتصالات والبريد والخدمات الصحية والتعليم والإسكان التي تفتقر، في بلد مثل الكويت على سبيل المثال، إلى الجودة والفاعلية والقدرة على تحصيل الرسوم مثلما هو حاصل في قطاع الكهرباء والمياه. وتشكل هذه القطاعات تكاليف مالية مهمة تتزايد سنويًا مع تزايد أعداد المواطنين والمقيمين في البلاد، ما يتطلّب الارتقاء بمستوى الخدمات ونوعيتها، وترشيد الإنفاق عليها. ولا شك في أن خدمات الإسكان، حيث أخذت الدولة على عاتقها توفير المساكن، أو القروض السكنية، للمواطنين لا تتوافر إلا بعد مرور سنوات

طويلة، وفي حال المساكن على المواطن انتظار ما يربو على خمسة عشر عامًا من تاريخ تقديم الطلب. من هنا، التعاون مع القطاع الخاص على أسس اقتصادية ربما يُمكّن من تحسين القدرة على مواجهة هذا الالتزام الاجتماعي من الدولة.

رابعًا: عودة القطاع المُشترك

خلال السنوات الماضية دأبت الحكومة في الكويت على تبني صيغة مُلكيّة عند تأسيس شركات جديدة تعتمد على مساهمة الدولة بما لا يزيد على ٢٤ في المئة من رأس المال، وتمكين إحدى الشركات المتخصصة من المساهمة بجزء مهم من الملكية، وطرح المتبقي للاكتتاب العام. وتهدف هذه الصيغة إلى إبعاد الشركة من رقابة ديوان المحاسبة وتفادي تعقيد المشكلات الإدارية، وكذلك تمكين جهة متخصصة من ملكية حصة مناسبة تؤهّلها لإدارة الشركة بموجب معايير فنية، وفي الوقت ذاته فسح المجال أمام المواطنين لتملّك مساهمات في مختلف الشركات، وتحسين قيمة توظيفاتهم في الأسهم المدرجة في السوق المالية. وهناك مقترحات لطرح العديد من الشركات في قطاع الإسكان والكهرباء والاتصالات والخدمات الصحية بموجب تلك الصيغة خلال الأشهر والسنوات القادمة، وهي شركات سبق الإشارة إليها في خطة التنمية المعتمدة من مجلس الأمة للأعوام ٢٠١١/٢٠١٠ ـ ٢٠١٤/٢٠١٣. قد تكون هذه الصيغة معقولة لتطوير العلاقات بين القطاع العام والقطاع الخاص وتوسيع قاعدة الملكية للمواطنين في مختلف الأنشطة الاقتصادية، إلا أن على المرء أن يؤكد أهمية دراسة الجدوى الاقتصادية قبل تأسيس أي شركة تعمل في أي نشاط، حيث إن كثيرًا من تلك الشركات تُقام لأسباب سياسية، أو شعبوية من أجل خلق منافسة لشركات، أو مؤسسات قائمة مملوكة من القطاع الخاص من دون إدراك التأثيرات غير المواتية التي قد تنتج من قيامها على الأداء ومصالح المساهمين، حيث إن كثيرًا من الأنشطة لا تستوعب تزايد أعداد المنافسين في هذه السوق المحدودة. كما أن هذه الشركات قد تقترض أموالًا من النظام المصرفي من دون أن تتمكن من مواجهة استحقاقات الديون، بما يعني ذلك انكشافات للمؤسسات المصرفية.

خامسًا: مُعالجات مُستحقة

يتطلب تطوير صيغة القطاع المشترك في الكويت معالجة هيمنة الدولة على القطاعات الأساسية. وقد يكون لعمليات التخصيص المتأنية للمرافق والأنشطة التأثير المجدي، حيث يفترض ألا يكون التخصيص بالكامل، بمعنى يمكن تحديد ملكية الدولة وملكية القطاع الخاص والمواطنين في المرافق والخدمات القائمة، بعد تأسيس شركات لها، ثم يجري تحديد الإدارات المتمكنة لهذه الأعمال بما يزيد من الكفاءة والإنتاجية، ويحسّن القدرة على ضبط الإنفاق وحماية الأموال العامة والخاصة فيها. وغني عن البيان أن قطاع المرافق العامة مثل الكهرباء والمياه والاتصالات والنقل الجوي والبري، يمثل أولويات في عملية التخصيص في الكويت، وهي مرافق تتطلب إعادة هيكلة واسعة النطاق بعد أن اعتمدت لسنوات طويلة على الإدارة الحكومية، وعلى فلسفة الدعم غير المحدود. لذلك، ربما، يُتاح من خلال عمليات التخصيص رفع الكفاءة والحد من الهدر ووقف الدعم غير المشروط وتعزيز مسؤولية المستهلكين وأهمية قيامهم بأداء مستحقات استخدام هذه المرافق الحيوية في البلاد. كما أن وجود الحكومة مالكًا في هذه المرافق، ولو بنسبة محدودة، قد يؤدي إلى الاهتمام بالمسؤولية الاجتماعية لهذه المؤسسات المستحدثة، التي تتعامل مع المستهلكين من الشرائح الاجتماعية كافة، وبحيث لا يتضرر من عملية التخصيص الفئات الاجتماعية محدودة الدخل. هناك، من دون جدال، العديد من التجارب في بلدان العالم التي يمكن الاستفادة منها لتطوير دور القطاع المشترك وتعزيز مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي، وما هو مطلوب اتخاذ القرارات الاستراتيجية الهادفة إلى الإصلاح الاقتصادي في البلاد والارتقاء بمعدلات الكفاءة والإنجاز في مختلف القطاعات والأنشطة.

المناقشـات

طلال أبو غزالة

أتكلم من وجهة نظر الأقلية في هذا الاجتماع، التي تتمثل بقطاع الأعمال. تريد هذه الأقلية أن توضح بعض المفاهيم منعًا لأي سوء فهم أو سوء علاقة بين القطاع العام والخاص. **أولًا**، أريد أن نبتعد عن الخلط بين الدولة والحكومة، أو القطاع العام. نتكلم عن القطاع العام وكأنه الدولة. الدولة ليست القطاع العام، الدولة هي كل مكوّنات الدولة. هنالك حكومة لدولة كذا، وهناك قطاع عام في دولة كذا. الدولة هي المجتمع، وقطاع الأعمال والحكومة شركاء في هذه الدولة؛ هنالك دائمًا تكرار للدولة ونحن نتكلم عن الحكومة بصفتنا شركاء في هذه الدولة؛ أعرف أن أغلبية الموجودين هم قادة حكومة، وبالتالي اعتادوا أن الحكومة هي الدولة. **ثانيًا**، أود أن أميز بين الشراكة بمفهوم الخصخصة أو العلاقة المالية، والشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص من حيث اتخاذ القرار وليس العلاقة المالية. أيضًا أريد أن أقول إننا في هذه المرحلة من التحول التاريخي إلى مجتمع المعرفة وتقنية المعلومات والاتصالات، ويجب أن يكون هنا محور وبحث أساسيان عن هذا الموضوع. الإنتاج انتقل إلى الإنتاج المعرفي، والثروة انتقلت إلى الثروة المعرفية... أصبح أغنى أغنياء العالم لا ينتجون منتجات تحويلية أو منتجات زراعية أو عقارية أو مالية، بل هم صنّاع معرفة. مثلًا يقول بيل غيتس: «أنا صانع معرفة» (I am a Knowledge Worker)، ومثاله أهم المؤسسات وأغناها، وهي المؤسسات المعرفية. في هذا التحول التاريخي، أصبحت المؤسسة المعرفية أقوى من

الحكومة التي تسمونها الدولة، وأغنى من هذه الدولة، لأنها لا تحتاج إلى الحكومة، تعمل في الفضاء... من دون ترخيص، ومن دون حاجة إلى رعاية الدولة التي تسمونها الدولة، وأنا أريد أن أستعمل تعبيركم... إنما الحكومة في منظورنا نحن بصفتنا قطاع أعمال هي جهة من جهات الدولة مسؤولة عن إتاحة البيئة الإنتاجية التي ينتج فيها قطاع الأعمال، وهو صانع المعرفة وصانع الثروة. وصنع الثروة ليس من الحكومة، هو من القطاع الخاص، والقطاع الخاص تؤمن له الدولة البيئة الإنتاجية، وتؤمن الخدمات للمواطن، أي خدمات المجتمع، وهي ليست الدولة، بل جهاز خدماتي في الدولة.

في النهاية أقول إننا يجب أن نأخذ بالاعتبار عندما نبحث التنمية المستدامة، وعندما نبحث في العلاقة بين القطاع الخاص والقطاع العام باعتبارهما من مكوّنات دولة، أن العالم دخل عصر المعرفة، تقنية المعلومات والاتصالات، وغيّر في أساليب إنتاج المعرفة والثروة، وفي مكوّناتهما، وفي قوتهما، وفي عناصرهما، لا أحد اليوم يستطيع أن يضاهي غوغل (Google) في قوتها لأنها خارج الحدود الدولية، وخارج نطاق سيطرة الدولة. هذا موضوع أعتقد أنه يستحق النظرة، وأن نتحول بنظرتنا من التنمية والعلاقة الحكومية مع القطاع الخاص باعتبارها مكونات للدولة، من النظرة السابقة من مصادر وأدوات الإنتاج السابقة، إلى مصادر وأدوات الإنتاج المستقبلية.

جورج قرم

أتصور أنه في العلوم الإنسانية إجمالًا، وحتى في اللغة العربية، مفهوم الدولة: دولة، أي جهاز حكومي، سواء الدولة المركزية أم الهيئات المحلية. ولا نستعمل كلمة مجتمع إلا عندما نود أن نشير إلى مجمل المجتمع. كنت أود أن أطرح قضية البيئة الإنتاجية التي تشجع القطاع الخاص ليقوم بنشاطات ذات فائدة للمجتمع. إنما البيئة الإنتاجية هي ليست بنظري المتواضع، امتيازات ضريبية أو مواقع احتكارية وحسب، بل على العكس، البيئة الإنتاجية هي ما سمّيته الهدف الوطني في تملك العلم والتكنولوجيا، سواء أكان الموضوع (Knowledge Economy)، أم كان القاعدة

الصناعية والزراعية لبلداننا التي تراجعت إلى حد بعيد جدًا، كما تدل حال مصر وما كانت عليه في الماضي.

منير الحمش

في الحقيقة يكتسب موضوع هذه الندوة أهمية خاصة، وتحديدًا في هذه الظروف حيث الأوضاع غير المستقرة في بعض البلدان العربية ترتبط إلى حدٍ بعيد بالسياسات الاقتصادية الليبرالية التي انتهجتها هذه الدول، التي كان عنوانها الأساس مُحاباة القطاع الخاص، ما أدى إلى استفحال البطالة والفقر والفساد. وهذه الحالة هي التي أفرزت حركات الشباب العربية اليوم في بعض الدول. لذلك من المفيد جدًا طرح هذا الموضوع، لأنه من الموضوعات الحساسة التي يقتضي الأمر التوقف عندها مليًا. ولا شك في أن هناك موضوعات مهمة طُرحت، لكنّ لدي ملاحظتين أساسيتين: المسألة **الأولى**، عندما نتحدث عن القطاع الخاص يتبادر إلى الذهن سؤال عن أي قطاع خاص نتحدث؟ ما هو القطاع الخاص. من المعروف أن هذا القطاع المهم والكتلة البشرية من السكان التي تعمل في الزراعة والصناعة والتجزئة والكسبة والحرفيين، هؤلاء جميعًا قطاع خاص، لكن في الآونة الأخيرة ومنذ السنوات التي تميزت بالطفرة النفطية والتوجهات الاقتصادية الليبرالية والدور الكبير للمؤسسات الدولية، والشركات المتعددة الجنسيات، ظهر على السطح نوع جديد من القطاع الخاص هو الذي أصبحنا ندعوه بـ «رجال أعمال» الـ (Business) الذين يرتبطون بأجندات، وهذا هو ما عبّر عنه طاهر كنعان، وأثنى عليه جورج قرم في مسألة التجارة والإمارة، أو بالأصح التزاوج ما بين رجال المال والسلطة. التزاوج بين السلطة والمال الذي نجم عنه هذه الأوضاع التي تزداد تفسخًا في البلدان العربية، والتي يغطي بعضها العجز والفساد والتفسخ بضخ الأموال التي تأتي من الريع النفطي وخلافه. وهناك من يغطي إلى حد ما المشاكل بمال الفساد وريعه، لكن في النهاية هناك حالة نجمت عن هذه الأوضاع تقتضي التوقف عندها لمعرفة ماذا نعني بالقطاع الخاص وماذا نعني برجال الأعمال. بشكل عام القطاع الخاص الذي يمارس أعمالًا عادية وأعمالًا منتجة ليس هناك خلاف عليه. المسألة تتعلق برجال الأعمال، وبهذا الضخ الإعلامي الهائل المعزز بقدرات

المؤسسات الدولية وبمروجي الالتحاق بالاقتصاد العالمي والالتحاق بالعولمة قبل فوات الأوان، هذا هو المقصود في هذه المسألة.

المسألة **الثانية**، هي التشاركية بين القطاع العام والخاص ومساوئ هذا الاتجاه، الذي تحدث عنه غالب أبو مصلح، أنا أؤيده في هذا المجال، لكن هنا أضيف فكرة أساسية في ما يتعلق بمشاريع البيئة التحتية، وبخاصة الطاقة والموانئ والمرافئ، هذه لها حساسية معينة تتعلق بالأمن الوطني والأمن القومي، لا يجوز التفكير بإعطائها إلى مشاريع تشاركية، لأن إدخال القطاع الخاص سيأتي بالشركات الأجنبية بحجة أن هناك نقصًا في التمويل، وأن القطاع الخاص أقدر على الإدارة، وأنه أقدر على استخدام التكنولوجيا، هذه تُرّهات وأكاذيب يُراد بها تغطية ما يُراد ويُرسم لهذه البلدان من انزلاق.

ألبير داغر

أود أن أُعقّب على مداخلة محمد عبد الشفيع عيسى، وأنا أوافقه مئة في المئة حول تعريف البديل في السياسة الاقتصادية المتمثل بأهمية استعادة دور الدولة التنموي، بما يتناقض مع ما هو قائم في مصر مثلًا منذ ٤٠ عامًا. لكن لدي ملاحظة تتناول المنهجية التي تستخدمها لاقتراح البديل؛ فشل القطاع الخاص في مصر منذ ٤٠ عامًا في حمل مسؤولية التنمية لا يتحمّله وحده، أو لا يجوز تحميله إياه وحده. بمعنى أن هذا الفشل هو نتيجة تخلي الدولة عن دورها في قيادة مشروع التنمية. وطبعًا بقيت الدولة موجودة بشكل هائل في الاقتصاد في الفترة السابقة، لكن قيادتها لمشروع التنمية هو المشكلة وليس وجود القطاع الخاص. أعتقد أن نقطة الانطلاق المنهجية هي الأكثر فائدة في ما كان يتوخى أن تقوم به الدولة في قيادة المشروع التنموي، ونحن قد نستطيع مقاربة الموضوع من وجهة نظر اقتصادية صرفة، وليس اقتصادًا سياسيًا. نحن قادرون بصفتنا اقتصاديين على إعطاء مشروعية لعودة الدولة المختلفة بواسطة التحليل الاقتصادي الصرف. وهنا يأتي دور نموذج الدولة التنموية الآسيوية باعتبارها نموذجًا يصح نقله والاقتداء به.

بشارة مرهج

اعتقد أن أهمية هذه الندوة في أنها توفر الفرصة لإجراء حوار حقيقي حول قضايا مهمة تتصل بالمستقبل العربي، لأن فيه ترشيدًا للحكم في الأقطار العربية، وليس في قطر واحد، هناك مقاربة قومية لهذا الموضوع، وهذا ما يجب التوقف عنده، لأن هذه الندوة يجب أن تنصبَّ على تحليل الأوضاع العربية بشكل عام من دون الدخول في التفاصيل التي تتعلق بالأقطار، وهي مهمة بحد ذاتها. ولدي ملاحظة بسيطة، أنه لولا كلمة طلال أبو غزالة حول الجانب الأخلاقي المتعلق بدور القطاع الخاص في مسار التنمية الاقتصادية وترشيد الحكم، لكنا نسمع للحقيقة ندوة اقتصادية تتلخص بإجراء حوارات حول المفاضلة بين القطاعين: القطاع العام والقطاع الخاص، ودور كل منهما في مسار التنمية وترشيد الحكم، مع أن الندوة مخصصة لكيف يمكن أن نطوّر دور القطاع الخاص في مسار التنمية وترشيد الحكم، ولا نذيع سرًا ـ سمعنا من كل الإخوان ـ أن الدولة، أو القطاع العام، فشلت في هذه المرحلة الأخيرة، سواء على الصعيد السياسي في تحقيق المبتغى منها، على صعيد التنمية، أو على صعيد إعادة توزيع الثروة على قاعدة العدالة النسبية. من هنا أريد إعادة توجيه النقاش حول القضايا الأساسية التي عقدت من أجلها هذه الندوة. مثلًا لم نسمع ملاحظات حول البيئة التشريعية التي تحكم الأوضاع في البلدان العربية مجتمعة، وهي إلى حد كبير متقاربة، وهي التي تتحكم بالكثير من الأمور التي نشكو منها. ما الفرق بين القطاع العام والقطاع الخاص في لبنان؟ أرى أن القطاع الخاص في لبنان موجود في القطاع العام بصورة شبه مطلقة ومتسلطة على القطاع العام. إذا سلمنا أمورنا إلى القطاع العام في لبنان، نكون بطريقة غير مباشرة نسلمها إلى القطاع الخاص. وإن القطاع الخاص يجب أن يتصرف حيث لا يستطيع أن يتصرف القطاع العام، وعلى العكس، ونجد المعادلة الدقيقة بينهما. . . بين المسألتين. أعتقد أنه يجب أن يصبَّ جزءٌ من الحوار حول هذا الموضوع. برأيي أن الحكومة السياسية التي تدير شؤون الدولة، هي إحدى الحكومات الموجودة في البلد، قد تكون هناك حكومة أخرى موجودة في جمعية أصحاب المصارف، أُسمّيها بـ «الحكومة الأخرى في لبنان»، أقوى من الحكومة التي نشاهدها نحن

على شاشة التلفزيون مثلًا. أين هي الحدود بين القطاع العام والقطاع الخاص هنا؟ هذه المسألة جوهرية يجب أن نتطرق إليها، ونوجه بعض التوصيات وبعض المقترحات على الصعيد التشريعي للتمييز بين هذين القطاعين حتى نستطيع أن نتصرف.

نستطيع البقاء طوال الليل القول إن القطاع الخاص عندما يتصرف على صعيد السوق يتحوّل إلى احتكار. المشكلة في الاحتكار، وليست بصغار رجال الأعمال والـ (Business) الصغيرة. المشكلة في الاحتكار داخل القطاع الخاص الذي يعرقل التنفيذ من أجل مصالحه الخاصة، والذي لا يريد قطاعًا عامًا، بل يريد نفسه. المشكلة في القطاع العام هي ماهية القواعد التي تسيّر الإدارات. . . كيف تتصرف الإدارات. الإدارات نفسها. وأود إعطاء مثل بسيط: نظام المناقصات الذي ننتقده منذ عشرين عامًا ولم نستطع تغييره، من أجل أن يكون أكثر شفافية، وأكثر عدالة للخزينة العامة. ما الإفادة، المناقصات العامة كلها التي تجري هي لمصلحة القطاع الخاص، والقطاع الخاص يتلخّص بالاحتكار الذي هو أقدر مجموعة داخل هذا القطاع الخاص. لذلك أناشد الجميع إعادة برمجة الحوار في هذه الندوة، حتى تكون أكثر فائدة، وحتى نخرج بنتائج أفضل لمصلحة الفكرة.

جورج قرم

لا شك في أن موضوع سطوة المجموعات الاحتكارية على أمور الحكم في البلدان العربية مشكلة كبيرة. وأنت ذكرت المصارف، وأنا أقول دائمًا إن المصارف اللبنانية هي صاحبة الحكم في لبنان إلى حد بعيد مع البنك المركزي. إنما هذه الظاهرة عالمية، وأود أن ألفت إلى قوة مصرف واحد هو «غولدمان ساكس»، وإلى استحالة حكومات قوية للغاية بأن تضبط القطاع المصرفي العالمي. وهذه مشكلة كبيرة للغاية.

داوود خير الله

موضوع هذه الندوة، أنماط المشاركة بين القطاعين العام والخاص في الأقطار العربية، انطلاقًا مما قاله بشارة مرهج، كنت أتوقع عرضًا نقديًا لأنماط المشاركة في الأقطار العربية، وأتوقع بنوع من التشوّق، لأن في

ذهني المشاركة هي نوع من دمج المصلحة الخاصة بالمصلحة العامة. أكثر من ذلك المصلحة في البلدان العربية التي أعرف، هي نوع من استغلال السلطة العامة من أجل المصلحة الخاصة، وهو التعريف المثالي للفساد. لذلك كنت أتصوّر من العرض النقدي لهذا الموضوع، وأعرف أن طاهر كنعان قدّم ورقة قيّمة جدًا من ناحية منهجية، وأعرف أنه يُلم ببعض أنماط المشاركة التي يجب نقدها؛ فإذا كان لديه بعض الوقت ربما يعطينا بعض نتائج أبحاثه. نقطة ثانية، أود قولها باقتضاب، بالنسبة إلى محاضرة زياد حايك، عن التخصيص أو الخصخصة. الهدف من الخصخصة، وربما هناك ثلاثة أهداف: **الأول** تحسين نوعية الخدمات للمستهلك؛ **والثاني** رفع أعباء مالية عن الدولة؛ **والثالث** إدخال نوع من التقنيات أو الاكتشافات غير المتوافرة في المجتمع، وربما دخلت عن طريق القطاع الخاص. والدور الأهم هنا يجب أن تقوم به الدولة. الدولة تبقى هي الحافظ، وهي المُدافع عن حق المجتمع في هذه الحقوق كلها، بقدر ما تُقصّر الدولة بالقيام بواجباتها في اتخاذ القوانين وبناء المؤسسات وتطبيق القوانين بفاعلية، سيؤدي الحديث عن الخصخصة حتمًا إلى فشل وعدم بلوغ الهدف من الخصخصة. هذا هو جوهر الموضوع. إذا نظرنا إلى دولة مثل لبنان، ورأيناها عاجزة عن تطبيق قانون السير، فعملية مراقبة القطاع الخاص ستكون عملية في غاية الصعوبة.

جورج قرم

بالفعل يُكمل هذا الكلام ما سبق أن طرحه بشارة مرهج، وهي طرق مساءلة ومحاسبة القطاع الخاص، وربما ما جرى في مصر أو في تونس يكون بادرة وفاتحة لوضع قوانين وتشريعات فاعلة تُمكّن من مساءلة القطاع الخاص، ومن تأمين المنافسة الحرة فعليًا بين شركات القطاع الخاص.

ذكاء مخلص الخالدي

من الصعوبة بمكان القول إن القطاع الخاص سيئ، أو القطاع العام سيئ، أو الشراكة بين القطاعين سيئة. المهم أن ننظر إلى ما هو الهيكل أو المحيط التي تعمل به هذه المؤسسات. بمعنى، القطاع الخاص في الدول

العربية، وبخاصة في موضوع الخصخصة، لماذا فشل؟ لأنه لا توجد البنية التشريعية أو الهيكلية أو المؤسساتية أو المحاسبية التي تُساعد في أن يعمل القطاع الخاص بشكل جيد في هذه الدول. الخصخصة أصبحت في أغلب دولنا (Over Night)، وكأن العملية هي التحول من مكان إلى آخر، وكأنه تحول طبيعي، أكثر مما هو معرفة الظروف التي يجري بها هذا التحول. لذلك فشلت الخصخصة، وشعر القطاع الخاص، ولا سيما حين اعتمدت الدولة كثيرًا على موضوع المحفّزات والضرائب والإعفاءات والأراضي، أي القطاع الصناعي في أغلب دولنا لم ينشأ نشأة سليمة، نشأ على الإعانات، وعلى إعطاء الأراضي من دون بدل، على الإعفاء الضريبي. لذلك نظر القطاع الخاص إلى الموضوع باعتباره مكسبًا أكثر مما هو مسؤولية اقتصادية واجتماعية.

النقطة الأخرى، القطاع العام هو الذي يُتّهم في أغلب الأحيان بأنه قطاع فاشل، وللحقيقة الآن في الخليج، أثبتت تجربة شركات القطاع العام نجاحها. لدينا «سابك»، اليوم هي من أكثر الشركات العالمية نجاحًا، وفيها مؤسسات في إنتاج البتروكيمياويات تعتبر الأولى في العالم. وهذه اعتمدت على توفير المناخ الإنتاجي المناسب... جذب كفاءات وبإعطائها المردود الكافي... المحاسبة. الآن تحاسب هذه الشركات في القطاع العام محاسبة عسيرة، وعليها بعد فترة معينة أن تحقق أرباحًا، وأن تبدأ بتمويل إنتاجها، ولا تبقى تعتمد على الإعانات؛ إذًا توفير الجو المناسب هو المطلوب للنشاط، سواء كان قطاعًا عامًا أم خاصًا أم مختلطًا.

عماد حب الله

ما سمعناه اليوم يتحدث بشكل عام عن ثلاث قضايا أساسية. **أولاها**، أهمية دور القطاع العام في السياسات والحوكمة، والعمل بشفافية تامة بعيدًا من الفساد والمحسوبية والاهتراء والزبائنية والتسلط، والاحترام. **وثانيها**، أهمية دور القطاع الخاص في مجالات صناعية متعددة، وطبعًا في عدد من الأنشطة والخدمات بأجواء تنافسية شفافة مع مسؤولية قطاع الأعمال الاجتماعية لدفع النمو الاقتصادي والاجتماعي والمعرفي لأي دولة من الدول. لا شك في أن هناك بعض القطاعات والخدمات والبُنى التحتية

والأنشطة، من الخطأ التشارك بها. ويجب علينا أن نبقيها بيد القطاع العام.
ثالثها، هناك تباين فلسفي أو موضوعي عام بالنسبة إلى مشروعية فوائد الشركة التي سمعناها في الكلمات والمداخلات. وفي عدد من القطاعات والأنشطة، وأؤيد ما يقال بالنسبة إلى البنية التشريعية والمالية والقضائية والهيكليات الصحيحة، وهل علينا الاستنتاج أن المسببات الداعية للتوجه إلى أنواع متعددة للشراكة في القطاعات هي التي قد تخضع للشراكة والخصخصة، وأن هذه المسببات وغياب البنى التشريعية أو التسلط ذاتها تعني أن عملية الانتقال للشراكة شئنا ذلك أم أبينا، في بنيتها الأساسية والموضوعية، وفي تركيبتها، ستؤدي بنا إلى وضع أسوأ مما نحن فيه؟ إذا توجّهنا بهذا الاتجاه من دون تحسين الوضع، فستكون لدينا مشكلة أكبر من التي بدأنا بها. وهنا علينا التشجيع الفعلي للقطاع الخاص والبنية والبيئة الإنتاجية لرفع مستوى المجتمع المصرفي، ولا بد من العمل على تحسين حوكمة وإدارة أداء القطاع العام بشكل أساس والبيئة التشريعية والمالية له. وتنظيم توجهات القطاع الخاص وعمله. وتجذيب بيئة الأعمال وضرب الاحتكار والابتعاد قدر الإمكان عن خصخصة البُنى التحتية والمشاريع الحيوية.

علي نصار

أود التطرق إلى نقطتين أو ثلاث:

أولًا، بالنقاش عن الخصخصة كم قرأنا وسمعنا، واليوم نكتشف حاجتنا فعلًا إلى الكتابة عن تاريخ الرأسمالية العربية المعاصرة أو الحديثة. رأينا عند شارل عيساوي وآخرين هذا النوع من الكتابات، لأنه في كل مرة يجري الحديث فيها عن الخصخصة، تبدو وكأنها وُلدت الآن. في الواقع هذا الأمر ما زال مستمرًا منذ حوالى الأربعين عامًا، أي منذ نصف قرن تقريبًا. وبالتالي من غير الجائز أن يُحكى عن الخصخصة الآن وكأنها مولودة حديثة. هناك من يرى أن الخصخصة فشلت، كما ذكر عبد الشفيع الذي رأى أن الخصخصة فشلت في مصر، وفي لبنان، وفي سورية، لكن الدردري في سورية منذ عشر سنوات ولم يأتِ البارحة؛ كما الدردرية والحريرية والمباركية. . . إلخ. وعليه من غير الجائز القول: فشلت.

ثانيًا، يقول زياد حايك إن المشاريع كلها التي خصخصت في لبنان فشلت باستثناء مشروع واحد أو أكثر. ألا يترتب على هذا نتائج سياسية ونتائج علمية من وجهة نظر تاريخية؟ فنحن نُعلّم الناس، أو نتعلّم من الناس، ومن غير الجائز أن يستمر هذا الأمر هكذا. مثلًا هناك الآن في سياق الحديث عن الخصخصة والـ (Business) العربي والدولي، هناك (Business) عربي في الهوية... في جواز السفر يكون كوسموبوليتيًا بكل معنى الكلمة. والنيوليبراليون بالأخص هم كوسموبوليتيون، ليس لهم وجه وطني، ولا وجه قومي واضح. ولا أقصد هنا بالمعنى الأيديولوجي للكلمة، بل بمعنى المصلحي والنفعي تمامًا.

ثالثًا، نقرأ في **المستقبل العربي**، وفي الصحف وغيرها من الوسائل، أن هناك من ١,٢ أو ٢ تريليون دولار ودائع عربية في الخارج، هل أصحاب هذه الودائع هم مواطنون فعلًا مثلنا؟ هل لديهم المصالح نفسها؟ المستقبل نفسه، والمصير نفسه... إلخ؟ أريد أن ألفت إلى أن الخصخصة كرست التفاوت، الهوّة الاجتماعية والسياسية في الدول العربية التي قيل إن سياسات الخصخصة فشلت فيها. لكن هناك نقطة مهمة، أثبت النيوليبراليون العرب أنهم محلّيون بكل معنى الكلمة، وما قاله الزملاء... هو أن القطاع الخاص استغل التسهيلات الضريبية والتشريعات القانونية لتحقيق الكسب الخاص، فهذا لأنه محلي، لأنه لا يملك، ولا يقف على رؤية قومية ولا على رؤية دولتية.

هذا نقاش يطول لكن أكتفي بملاحظة صغيرة، قبل أيام كان هناك عبد الرحمن شلقم الذي كان وزير خارجية القذافي، وأصبح الآن قائد دبلوماسية ثوار الناتو في ليبيا، يقول على فضائية لبنانية: يجب إعادة النظر في الأفكار كلها حول القومية والعروبة والإمبريالية، حرفيًا: فكل مرة يسقط النيوليبراليون بنزعات محلية ضيقة معادية للدولة، وللمجتمع.

جورج قرم

أزيد معلومة واحدة أتحفتنا بها مجلة **الإيكونومست** بمقالة عن ليبيا تقول إن تكوين المجلس الانتقالي لا بأس به، إنما المشكلة أن هناك رجلي أعمال فقط في المجلس الانتقالي. هذا يعطينا مناخ النيوليبرالية.

محمد الحموري

نتحدث هنا عن مناهج، أو أنماط، أو أساليب للتطبيق داخل الدولة، هذه المناهج والأنماط كلها كأنها مسميات خاصة في الوطن العربي. هي تعمل هناك، لكن هنا عندنا لا تعمل، ولا تؤدي إلى النتيجة ذاتها التي تتحقق فيها هناك. تتحدث عن قطاع عام وقطاع خاص، وعن السلبيات في الممارسة. يتكوّن القطاعان من أفراد. . . من أشخاص، وإن دخلت إلى الداخل فسوف تجد الفساد مستشريًا بشكل كبير جدًا، وبخاصة في القطاع العام؛ والقطاع الخاص عندما تراوج مع الإمارة، أصبح كل أمر مباحًا، فاختفى مبدأ المسؤولية، السلطة والمسؤولية اختفيا تمامًا. عندما نتحدث عن الشركات مثلًا، نجد أن السلطة السياسية والقضاء يساعدان الأغلبية على التغوّل على الأقلية. عندما نتحدث عن المنافسة التي تقوم عليها السوق الحرة نجد أن شروطها مختفية تمامًا بفضل قرارات علوية وسماوية صادرة من السلطة. عندما نتحدث عن قطاع المقاولات مثلًا، نجد أن في علم الهندسة، أي بناء فيه نسبة معينة من معامل الأمان وذلك لتغطية الخطأ. عندنا يضع المهندس ١٠٠ في المئة حتى يتلافى العيوب في التصميم والتنفيذ، وهي تؤدي إلى زيادة في التكلفة. عندما أتحدث عن استخدام السلطة العامة التي يجب أن تكون من أجل المنفعة العامة في الدساتير كلها، نجد أنه يجوز للسلطة. . . الحكومة أن تستملك الملكية الخاصة من أجل تحقيق العامة، لكن استخدام الفصل الدستوري الموجود في القوانين العربية ليس من أجل المصلحة العامة، إنما من أجل النكاية بفلان، وتنفيع فلان، ومشاريع فلان. . . إلخ. وهل طلال أبو غزالة أحد ضحايا مثل هذه القرارات؟

أقول وأتمنى على المنظمة العربية لمكافحة الفساد أن تنظم ندوة تضع فيها هذه الأنماط، وترى كيف يعمل كل نمط في الوطن العربي وشروطه، ويجب أن تتوافر عندنا هذه الشروط من أجل أن نرشد الحكم، وإن كان في العديد من الحكومات غير راشدين.

يحيى حسين عبد الهادي

أؤيد كل ما قاله محمد عبد الشفيع، وأزيد عليه مع ملاحظات على ما قالته ذكاء مخلص الخالدي، وطلال أبو غزالة. نحن في حركة «لا لبيع

مصر»، لم يكن لنا موقف مبدئي ضد القطاع الخاص، وقد يتعجب بعضكم أن كثيرين من أعضاء هذه الحركة كانوا من الليبراليين، ومن اليمينيين المؤمنين تقليديًا باقتصاد السوق، لكننا كنا جميعًا ضد الفساد. حتى هؤلاء شاركونا الرأي، إن ما يحدث في مصر وقتها، أو في السنوات العشر الماضية لم يكن خصخصة، ولا يمت إلى أي نظرية اقتصادية معروفة، بل عبارة عن بيع فحسب، ويرتبط بفساد على الأغلب لأن الشروط الأساسية للخصخصة شرطان: **الأول**؛ إن هذا المال عام، ويُباع بموافقة صاحب هذا المال العام، وهو الشعب. في مصر لم يستفتَ الشعب على بيع أصوله لا استفتاء حقيقيًا ولا مزوّرًا. **الثاني**؛ أن تجري بشفافية كاملة، يضمنها نظام ديمقراطي يأتي بسلطة تشريعية ورقابية، وبرلمان حقيقي يُراقب ويحاسب أيضًا. نحن نفرق ـ واتفق مع أبو غزالة ـ بين الحكومة والدولة، لكن المشكلة أن الحكومة عندنا كانت مختطفة، وأعتقد في أغلب البلدان التي قامت بها الثورات أخيرًا هي مختطفة، يعني لم تُنتخب، ولم تأتِ عبر انتخابات، لذلك نحن نميل إلى أن المشكلة الأساسية ليست في هذه النظريات وإنما في الفساد وعدم وجود ديمقراطية. الديمقراطية هي الحل، وهي التي تأتي بمن يراقب، ومن يحاسب سواء في القطاع العام أم في القطاع الخاص.

نقطة أخيرة، أضيف وأؤكد ما قاله عبد الشفيع في الحالة المصرية، وأعتقد أنها حالة متكررة. إن الإطار القانوني ضمن الفساد، وهؤلاء الذين لم ننتدبهم ولم نفوّضَهم، إنما أتوا لمجرد صلة صداقة بنجل رئيس غير مُنتخب، اختاروا طريقًا معينة، وصاغوا قوانين هي باطلة في الأساس. المثال الأخير، وبالأمس فقط، صدر الحكم القضائي الإداري في مصر، ببطلان عقد بيع شركة طنطا للكتّان لسبب رئيس، القانون نفسه الذي قنن عبر مجلس شعب مزور أصلًا يتنافى مع المنطق. المنطق الاستشاري يقول إذا أتى مستثمر سواء أكان مصريًا أم عربيًا أم من أي جنسية، وأراد أن يستثمر في مصر، علينا أن نشجعه، لأنه سيضخ أموالًا ويُشغّل أشخاصًا، لكن ما حدث، أنهم قالوا إن الشركات التي تُخصص شركة قائمة مثل طنطا للكتان والزيوت والصابون، هذه الشركة إذا بيعت يُحسب متر الأرض ـ والأرض هي كلمة السر في أغلب البيوعات التي تمت في مصر خربت مصانع وبني مكانها عمارات

وأبراج سكنية ـ يقوّم وفقًا للقانون، متر الأرض بسعر ليس هو السعر السوقي، إنما بسعر متر الأرض المخصص للمصانع في أقرب منطقة صناعية وهو مخفض. فنجد أن هذه الشركة، متر الأرض في طنطا «ميت حبيش» التي فيها الشركة وفيها تسعة مصانع، وهي ٣١٠,٠٠٠ ألف متر. متر الأرض في الوقت الذي بيعت فيه الشركة كان بحوالى ٥٠٠٠ جنيه. يعني قيمة الأرض فقط هي مليار ونصف مليون جنيه. لكن الشركة بيعت بسعر متر الأرض في أقرب مدينة صناعية، وفقًا للقانون الذي سنّوه هم بـ ١٥٠ جنيهًا للمتر أو أقل، فبيع المصنع مع المصانع التسعة زائد الأرض بحوالى ٨٣ مليون جنيه فقط، وعلى ثلاثة أقساط. حتى لو كان هذا قانونًا، هو يختلف ويتناقض مع المنطق، بالأمس فقط ردت هذه الشركة بحكم قضائي.

الخلاصة، الديمقراطية هي الحل وليس نظرية معينة. الديمقراطية هي التي تأتي بخبراء يفاوضهم الشعب لاختيار الطرق المثلى، في وقت ما من حوالى ٤٠ أو ٥٠ عامًا، في عهد الزعيم الراحل جمال عبد الناصر، ولا يمكن لأحد أن يزايد عليه ويقول إنه كان مع القطاع الخاص، إنما هو كان مصريًا وطنيًا، يحب مصر. في وقته، عرضت عليه حالة فندق النيل، والنيل ملكية عامة، الخبراء الذين يثق بهم قالوا إن الأمثل أن تُخصص إدارة هذا الفندق، وخُصّصت لأفضل شركة فنادق وقطاع عالمية، وهي أميركية. وكانت مصر على خلاف مع أميركا في ذلك الوقت، وأعطيت خصخصة الإدارة لهيلتون، وأصبح: «النيل هيلتون»، ولم تثر مشاكل، ولم يشك أحد، لسبب بسيط هو أنه لم يشك أحد في وطنية الحكم يومها.

عبد الله النيباري

أعتقد أن الموضوع الذي أثير اليوم، وبخاصة ما قدّمه طاهر كنعان، يثير مسألة مهمة في موضوع الخصخصة، أو القطاع الخاص في التنمية؛ كما أكد كنعان، لا أحد ينظر إلى موضوع النشاط الاقتصادي من منظور أيديولوجي، الآن هناك من تجاوز الآخر وما زال يتمسك به. لكن المهم والواقع هو تجاوز النظرة الأيديولوجية. ولا أعتقد أن ذوي الميول اليسارية والاشتراكية هم ضد مساهمة القطاع الخاص بأي شكل من أشكال في النشاط الاقتصادي، لكن إذا كان ذلك وفق شروط عادية. هذه هي المسألة. الفشل الذي حصل في الدول

العربية النامية في موضوع مساهمة القطاع الخاص، هو غياب الشروط الأساسية لإدارة السوق، أو حوكمة السوق. يعني غياب الشروط العادلة سواء في موضوع شبكة القوانين والنظم أو تنفيذ هذه القوانين وفقًا لقواعد المساءلة والرقابة وما إلى ذلك. من هنا العقبات أو الإخفاق الذي واجه الخصخصة، أو نشاط القطاع الخاص. في الدول المتقدمة مشاكله أقل من المشاكل الموجودة في الدول النامية. أكيد هناك مشاكل، لكن هذه المشاكل أقل وإن وجدت تحل وفقًا للنظم التي ذكرناها.

إن مشكلة البلدان العربية أننا نملك قطاعًا عامًا يشكو الضعف نتيجة واقع ثقافي وحضاري، وقطاع خاص ينظر فقط إلى الربح وينحرف بشكل يؤدي إلى استغلال فاحش. النظرة إذًا في توفير شروط إدارة السوق في البلاد الأخرى، هناك ما يسمى بالـ (Fair Trading)، ومؤسسات ضخمة جدًا تراقب الأسعار والمنافسة وما إلى هنالك. نحن في غياب كلي تجاه هذه الأمور كلها، وفي استغلال النفوذ.

لدي ملاحظات حول موضوع الكويت ودول الخليج، في الأساس دول الخليج والكويت، وبخاصة الدول الصغيرة، لديها مشكلة أساسية هي موضوع الاقتصاد الريعي في ظروف قاعدة سكانية ضعيفة... موقع جغرافي ضعيف، ندرة الموارد الأخرى، وصغر حجم السوق، وبالتالي هذا أدّى إلى طغيان القطاع العام، لا نقول الدولة. عندما نقول الدولة نعْني القطاع العام، والملكية العامة. طغيان القطاع العام كما قال عامر التميمي ٧٥ في المئة، أو يقارب هذا الرقم. في الكويت، الناتج القومي ٣٥ مليار دينار، ميزانية الدولة فقط ٢٠ مليار دينار. المشكلة فيها، أن هذا الطابع الاقتصادي، أي الطابع الريعي والمعطيات الأخرى، للحقيقة تجعل أفق مساهمة القطاع الخاص في الإنتاج ضعيفة. وبالتالي الآن المشكلة التي تواجه هذه الدول هي أن اتجاهها تحوّل من اقتصاد ريعي إلى اقتصاد مضاربي. نحن مع استيراد السوق المالية والشركات والأسهم والعقار. صار طابع الاقتصاد طابعًا مضاربيًا، ولهذا سيئات كثيرة جدًا، **أولها** ارتفاع أسعار العقار نتيجة انتهاء السيولة، وما إلى ذلك. طبعًا لدى هذه الدول مشكلة، مثل مشكلة قدرة القطاع العام في غياب أن يكون قطاعًا منتجًا على استيعاب العمالة

الوطنية. الكويت مثلًا، وهذا ينطبق أيضًا على الدول الأخرى، لكن نموذجًا، الحالة الوطنية في القطاع العام تصل إلى ١٥ في المئة من إجمالي العمالة الوطنية. وفي ظروف الأزمة الحالية يتقلص هذا الرقم؛ فهنالك مشاكل أساسية تركيبية في هذا الموضوع. ما أشار إليه عامر، حول هيمنة القطاع العام بسبب الوفرة النفطية، هو صحيح في جزء منه. لكن هنالك أسبابًا أخرى. معظم الشركات التي استولت عليها الحكومة: الكيماويات، الناقلات، النفط الوطنية، لأنها خسرت. وبالتالي القطاع الخاص طلب من الحكومة أن تستملكها.

الأمر الثاني أن الشركات المالية هي شركات الاستثمار والبنوك، في الأزمة الاقتصادية، أيضًا طلب القطاع الخاص من القطاع العام أن يستملك أسهمها لإنقاذها. وهذه المطالب موجودة الآن في ظل الأزمة الحالية. بعض الشركات باستثناء شركة النفط الوطنية، هي الاستثناء في ارتفاع الأسعار بعد أزمة عام ١٩٧٣، النفط الوطنية والحكومة تملك فيها ٦٠ في المئة، صار لديها أرباح صاعقة، ليس نتيجة نشاط الشركة، بل نتيجة تغير هيكل الأسعار في السوق، بالتالي أصبح هذا ليس لنشاط الشركة، ما دفع الحكومة إلى الإقدام على التأميم، لأن من دونه يجني القطاع الخاص أرباحًا فاحشة، ولا دور له في ذلك. وطبعًا أقول هذا الكلام لأنه كان لي دور مساهم في ذلك.

الأمر الأخير، موضوع نشاط الـ (Downstream) الآن هو في مشاركة بين القطاع الخاص والقطاع العام بالنسبة إلى قطاع التصفية، التصفية الـ (Margin) الربح فيها قليل جدًا. نحن نتكلم عن مصفاة من ٢٠٠,٠٠٠ برميل، تكلفتها الرأسمالية حوالى ٥ مليار، ودخلها حوالى ٤ في المئة. هذا غير مجدٍ بالنسبة إلى القطاع الخاص.

طاهر كنعان

عندما سمعتُ شرحًا عن مفهوم الشراكة، تبيّن لي لأول وهلة أنها أمر عظيم، وبدلًا من أن نُخاطر في الدولة ندع القطاع الخاص يُخاطر ويعمل ما يريد، وندفع له سعر الكهرباء التي سيتكلّف. بعد ذلك تنبهت إلى أن الشركة التي تريد أن تقدم عرضًا بهذا المعنى لمشروع مرفق عام بهذا الحجم يجب أن تكون شركة عملاقة. والسوق للشركات العملاقة هي سوق

محدودة، ولدي إحصاءات في بعض مجالات المقاولات الكبرى، في العالم كله هناك ٤ أو ٥ هم الذين يقتسمون السوق. ما نتكلم عنه أنها تريد وضع السعر الذي يعوّضها كلفة الاقتراض وكلفة (Mobilization)، وكلفة الفساد التي يمكن أن نقوم به، عن ماذا نتحدث؟ إذا عممنا هذا المثل، فماذا تريد الدولة؟ فلنخصص الدولة كلها ويشتريها القطاع الخاص، ونسلّمها لهذه الشركات. تجربة الأردن بأهم مرفق، ونحن نتحدث عن الخمسينيات والستينيات من القرن الماضي، الكهرباء، قاموا بعمل محطات للكهرباء بقروض من الصندوق العربي، قاموا بعمل محطتين كبيرتين (Convertible) الغاز والكاز، وأصبحنا نُصدّر الكهرباء إلى سورية ومصر، وصارت شركة الكهرباء الوطنية تعطي مشورة فنية لدول الخليج في أمور الكهرباء. بعد كل هذا النجاح، جاء البنك الدولي، وأنا كنت مسؤولاً، وكانت معركة شخصية بيني وبين البنك الدولي، عندما كنت في المسؤولية في عام ١٩٩٨، كانت الفلسفة أن تخصص، وأن يقوموا بعمل (Private Provider)، وعلى النموذج نفسه يشترى منه، وهو يأخذ المخاطرة. ماذا فعلوا؟ قسّموا شركة الكهرباء وفككوها إلى ثلاثة أجزاء: التوليد والـ (Transmission) والـ (Retail)؛ أصلًا الـ (Retail) كان عندنا قطاعًا خاصًا، أي الذي يقوم بعمل الشبكات والتوزيع. شركة بسيطة منظمة أصبحت ثلاث شركات ضائعة وتريد عمل (Private Provision)، ولم نصل إلى نتيجة. مرفق آخر، هناك المياه، الأردن هو من أقل البلاد ندرة في المياه. وهناك مخزون مياه في الجنوب يدعى «حوض الديسي». حرفيًا. . حرفيًا أكثر من ١٥ سنة نتكلم أننا نريد جلب مياه من الديسي، في البداية كنا نأتي بالمياه وجلبنا مياهًا من وادي الأردن إلى عمان وغيرها وبعقود بسيطة تنفذها الدولة وتتعاقد عليها الدولة. ولأننا نريد هذا الـ (B.O.T)، نأتي بشركة تأخذ المخاطرة وتقوم بالعمل ونحن نجلس في السهل! في النهاية صار هناك مقاولات، كسبت المشروع شركة تركية، فقلنا: حسنًا وصلت المياه! وإذا بعد قليل تبيّن أن هذه الشركة كسبت عن طريق الغش، وأنها مفلسة ولا تملك الـ (Resources)، ونحن لا زلنا ننتظر أن تأتي المياه! هناك أمر يدعى في الاقتصاد (The Opportunity Cost)، نحن نضيّع الـ (Opportunity Cost) وننتظر ١٥ عامًا لتأتي الماء؟! فهذه القصة. . . أي التنازل عن الدولة. . . التنازل عن الحكومة هو أمر في منتهى

الخطورة، وما قلته إن النمور الآسيوية في سنغافورا وكوريا، كيف نجحت؟ نجحت بحكومة (Isolated) من الفساد، فهذه الشركة التي تريد عمل المياه لنا، لماذا هذه الشركة تكون أكفأ إداريًا من أي جهاز إداري آخر؟ إذًا هذا الجهاز الإداري محول على الطريقة الحديثة ومعمول فيه شروط الإدارة الحديثة؛ ولماذا يكون غولدمان ساكس (Better Managed) من البنك المركزي اللبناني مثلًا؟

امحمد مالكي

وددت أن أعود إلى ما قاله بشارة مرهج قبل قليل من الناحية المنهجية، وهو كلام في تقديري جدًا مهم. الحقيقة أن دراسة طلال أبو غزالة مهمة جدًا باعتبارها مداخلة رئيسة، لكن يبدو لي أن وقع تناول هذه الدراسة من خلال مفهوم إجرائي هو المسؤولية الاجتماعية، في حين أن الموضوع يطرح قضايا أخرى كبيرة جدًا. ولهذا ألتمس ـ إذا كان من الممكن للمنظمين ـ أن تكون هناك دراسة أخرى إضافة إليها إذا كانت أشغال الندوة ستنشر في ما بعد، لتتعرض إلى بعض الأمور التي ذكرها الأستاذ بشارة مرهج منذ قليل، وأعتقد أنها من الناحية المنهجية مهمة جدًا. مثلًا موضوع الدولة من دون الإسهاب في موضوع الدولة، لأن هذا الموضوع له صلة بالدولة وبطبيعة الدولة وببيئة الدولة. للمال العام والمال الخاص صلة أيضًا بهذا الموضوع: المال العام والخاص والعلاقة بينهما في سياقنا العربي، التي لا توجد أي خطوط واضحة بينهما... وأعتقد أن المنظمة العربية لمكافحة الفساد كانت قد أشارت في ندواتها السابقة إلى هذه الأمور. ففي ندوة «الفساد والحكم الصالح»، أجمع الحاضرون على أنه لا توجد خطوط وفواصل بين المال العام والمال الخاص في البلدان العربية من خلال النماذج التي دُرست. هذه لها صلة بالموضوع، في موضوع المساءلة والمحاسبة أيضًا، طرح هذا الموضوع.

زياد حايك

سُررت جدًا لو كنت قد استطعت إقناع طاهر كنعان بطرحي، لكن للأسف فشلت (Better Luck Next Time)، وقد أستطيع في المرة القادمة. لكن

للتوضيح، أنا لم أقل إن مشاريع الخصخصة كلها فشلت. أنا قلت إن مشاريع الشراكة بين القطاعين العام والخاص فشلت، والخصخصة ليست شراكة، نحن عندما نخلط بين الخصخصة والشراكة، كأننا نخلط ما بين ثاني أوكسيد الكربون والأوكسجين، ونقول كله هواء أو غاز. ثاني أوكسيد الكاربون يقتل، والأوكسجين ينفع. دعونا نتوخّى الدقة عندما نتكلم عن القطاع العام والقطاع الخاص؛ فالعلاقة بين القطاعين إذا ما كان لها أن توجد، تبدأ بعقد الإدارة، حيث القطاع الخاص لا يتحمل أي مخاطر، وتنتهي بالخصخصة حيث القطاع الخاص يتحمل المخاطر كلها. أمّا بين الاثنين فنحن نتكلم عن الشراكة بين القطاعين العام والخاص، أو الـ (PPP). هناك من قال إن كلفة مشاريع الشراكة المالية لأن الاستدانة من قبل القطاع الخاص والربحية التي يتوخّاها القطاع الخاص ترفع كلفة المشروع، هي نفسها في حال أتمّه أو أنجزه القطاع العام. لكن الفكرة الأساسية هي أن ينجز القطاع الخاص المشروع بكلفة أقل، ولكي لا تتحمل الدولة هذه المخاطرة تتركها للقطاع الخاص كي يتحملها هو، فإذا نجح بأن ينجز المشروع بكلفة أقل «صحتين على قلبه». وإذا لم ينجح، وأنا شخصيًا لم أقل إنه ليس للدولة دور، أو إن الدولة يجب أن تستقيل من دورها، فكلما كانت الدولة قادرة على إنجاز أي مشروع تنموي، أي مشروع بنى تحتية، يجب أن تُنجزه الدولة، وتلجأ إلى القطاع الخاص باعتباره وسيلة أخيرة. الفساد: عادة أنا لا أسمع الناس تتكلم عن الفساد في القطاع الخاص، بل أسمع الناس تتكلم عن الفساد في القطاع العام؛ فأن يقول أحد إن الفساد هو في القطاع الخاص وليس في القطاع العام، هذا غريب؛ أن نُكلّف القطاع العام القيام بكل ما هو أساسي وبنيوي في المجتمع، وهو القطاع الأكثر فسادًا، أستغرب.

نقول إن مشاريع الشراكة جيدة في الدول التي لديها القدرة على المراقبة والتنظيم، وهي ليست جيدة في دول نظامها هش، مثل الدول النامية، ونعتبر لبنان من الدول النامية. أسألكم، أولًا هل نحن بحاجة إلى القطاع العام؟ فإذا قلنا نعم، فلنمشِ على الطريقة الشيوعية، ولنعط كل شيء للقطاع العام. أما إذا قلنا إننا بحاجة إلى القطاع الخاص، فلماذا نجلس في جلساتنا ونقول إنه فاسد؟ إذا أردنا أن نشترك مع القطاع

الخاص، وأن يكون للقطاع الخاص دور فلنتكلم عن كيف نتعامل مع القطاع الخاص. منذ خمس سنوات أجهد لإقرار مشروع شراكة بين القطاعين العام والخاص، وذلك بُغية تنظيم هذه العلاقة. وأفهم أن يكون الوزراء في الحكومات المتعاقبة، وهذه رابع حكومة أشارك فيها، أن يكون الوزراء في هذه الحكومات ضد مشروع القانون، لأنه يأخذ من صلاحياتهم ويحول احتكار الدولة إلى تحرير في القطاع؛ فيأخذ منهم قدرة على التوظيف... أي توظيف المحسوبين عليهم، يأخذ منهم القدرة على إعطاء التلزيم والعقود. أنا أفهم أن يكون الوزراء ضد هذا القانون، لكن لا أفهم أن يكون من يجاهد ضد الفساد، ضد هذا القانون. لأنه إذا كانت العلاقة قائمة، فلنعمل على تنظيمها، أمّا أن نقول إننا لسنا بقادرين باعتبارنا دولة نامية على أن نُنظّم هذه العلاقة، فلنستقل من مسؤوليتنا، جميعنا إذا كنا غير قادرين، وإذا كانت حتى التشريعات والتنظيمات، لا تؤمن الهدف من المراقبة والتنظيم، لا حاجة إذًا للدولة.

جورج قرم

هناك موضوع واحد لا أستطيع أن أتركه فالتًا، يحكي عن فساد القطاع العام بشكل خاطئ، لأن بكل عملية فساد هناك مفسِد وفاسد؛ المفسد دائمًا يا سيد حايك، هو من القطاع الخاص، وهذا من سوء الحظ. واليوم في الأدبيات النيوليبرالية الـ (Business Man) هو ملاك. مثلما كان الماركسيون يقولون إن البروليتاريا تنقذ البشرية، وأنا أفرق بين (Business Man) الصفقات، والرجل الذي لديه صناعة أو خدمات!

عبد الجليل النعيمي

كلمتان حول القطاع الخاص الخليجي تحديدًا، عامر التميمي قدّم أوفى الموضوع حقه، بخاصة حول المسار التاريخي الذي حوّل طبيعة القطاع الخاص الخليجي وسلوكه، وبالفعل بعد النفط تحوّل من قطاع منتج إلى قطاع عاش في البداية على الخدمات التي تتطلّبها الصناعة النفطية. أكثر من ذلك بقي القطاع الخاص يعيش على الإنفاق العام للدولة في ظل غياب الضرائب أيضًا. وهذا عامل مهم جدًا في إضعاف دور القطاع الخاص، سواء

في التزاماته الاجتماعية أم في التزاماته تجاه بناء القدرات الاقتصادية للدولة فكان يطلب أكثر مما يأخذ، والحقيقة غياب نظام جِبائي ضريبي مباشر أضعَفَ أيضًا إمكانية قراءة أداء الاقتصاد الوطني بشفافية، لأنه بقدر ما يكون هناك نظام ضريبي بقدر ما تستطيع من خلال هذا النظام أن تقرأ الأداء الاقتصادي للبلد. أيضًا القطاع الخاص الذي اعتاد «الدلال» من الدولة، عكس هذا في جانب سياسة الخصخصة. الخصخصة للأسف ولو أنها مطلوبة في نواحٍ، لكنها أخذت عندنا طابع التنفيع للقطاع الخاص. الخصخصة يُلجأ أليها لتأمين موارد مالية للدولة. . . لتحسين الخدمات؛ الدول الخليجية آخر ما يطرح أمامها هو قضية تدبير الموارد المالية. بالنسبة إلى الخدمات أثبتت إجراءات خصخصة عدة في البحرين على الأقل، في مجال المواصلات العامة، النظافة العامة، هذه الخدمات ساءت ولم تتحسن. كما تحدّث أيضًا عبد الله النيباري، عن مجالات استثمار القطاع الخاص التي ذهبت أيضًا في اتجاه القطاعات غير المنتجة، وانعكست في التركيبة الاجتماعية تشويهًا عمليًا.

بالمناسبة، في بلدان الخليج، التضخم الوظيفي ليس في قطاع الدولة فحسب، بل وعلى الأكثر يمكن أن نواجهه في القطاع الخاص، في مجال قطاع الإنشاءات والفندقة، وكلها أيدٍ عاملة غير ماهرة شوّهت التركيبة السكانية في بلدان الخليج، وأضعفت أيضًا إدخال التقنيات على حساب استخدام الأيدي العاملة. هناك مجالات استثمار يمكن للقطاع الخاص أن يساعد فيها لبناء قدرات الدولة، لكن ملاحظة على ما قاله طلال أبو غزالة، فإن بناء الآمال فقط على التوسع في الاقتصاد المعرفي، ممكن في النهاية أيضًا أن يضر بالاقتصادات الوطنية، باعتبار أنها كما أبعدتنا إلى قطاعات غير منتجة مثل المال والعقار والخدمات الأخرى والاتصالات، حيث الاقتصاد الفعلي الحقيقي الإنتاجي، إذًا اقتصاد المعرفة أيضًا سيُبعدنا عن قطاعات الإنتاج الحقيقية التي هي بحاجة إلى توظيفات رؤوس أموال في هذا الجانب. هناك أمر آخر أغفلناه، وصعب التحدث فيه، وهو الاقتصاد التعاوني الذي بإمكانه أن يؤدي دورًا في بناء الاقتصاد الوطني.

جورج قرم

أشكرك على ذكر قضية الانجرار إلى الشعار البراق والاقتصاد المعرفي الذي قد يُبعدنا أكثر عن الاقتصاد الحقيقي. وبالفعل وضعت اليد على مشكلة كبيرة، لأن مؤسسات التمويل الدولية كلها وحتى بعض المؤسسات العربية، تتكلم بشكل نظري عن الاقتصاد المعرفي، وتجرّنا إلى الاهتمام بالاقتصاد المعرفي، بينما الاقتصاد الحقيقي والإنتاجي هو بحالة يُرثى لها في معظم بلداننا.

عروس الزبير

هناك مقولة في الجزائر تقول: إن أمام الشعب الجزائري خيارين: إمّا الكوليرا أو الطاعون. النظام الجزائري يقول لك: اختر بين الإسلاميين أو النظام الطائفي. سمعت هذه المقولة الآن، وبخاصة من زياد حايك، يقول لا تتكلم عن القطاع الخاص، وأنه يحوي بعض الفساد، لأنك إذا قلت إن هناك فسادًا فهذا يعني إلغاء دور القطاع الخاص واللجوء إلى نموذج آخر هو ما سمّاه النموذج الشيوعي في الاقتصاد؛ في الحقيقة مناقشة القطاع الخاص في الأبعاد كلها إن كان من حيث الممارسة أو القدرة أو طبيعة المناخ الذي يعمل فيه القطاع الخاص هو من صميم أو من جوهريات إعطاء دور متفق عليه للقطاع الخاص وليس إلغاءه، إذا قلنا لا نتكلم عن الفساد، هذا معناه أننا نقول للقطاع الخاص كن مفسدًا، فأنت ناجح بهذه الطريقة، ولا أظن أن هذا يخدم القضية الكبرى التي نحن بصدد مناقشتها.

الفصل الثاني

دور القطاعين العام والخاص
في التجارب التنموية العالمية

الورقة الأولى

إصلاح مؤسسات القطاع العام في البلدان العربية في ضوء التجربة الآسيوية

ألبير داغر

مُقدّمة

هل إصلاح مؤسسات القطاع العام مسألة تقنية، وهل يمكن التعاطي معه بأدوات التحليل الاقتصادي الصرف؟ هل يمكن تجاهل طبيعة النظام السياسي القائم، ودور الإصلاح السياسي باعتباره مقدمة أو مدخلًا لإصلاح القطاع العام؟

يؤمّن التحليل الاقتصادي الصرف شرح أهداف ومضمون الإصلاح المطلوب لمؤسسات القطاع العام. وتتيح المقاربة من وجهة نظر الاقتصاد السياسي ربط إصلاح مؤسسات القطاع العام بما يتطلّبه ذلك من إصلاح سياسي. سوف يُقتصَر في هذا النص على المقاربة الأولى للإجابة عن السؤال المطروح.

تفيد التجربة الآسيوية أنها تقترح محتوى للإصلاح يُخرجنا من النقاش السقيم، خصخصة أو لا خصخصة، وأنها تقترح إصلاحًا هو جزء من مشروع «التصنيع المتأخّر» المتوقّف في البلدان العربية، الذي يجب استعادته، ويُختصَر بـ «إنتاج السلع الترسملية» (Capital Goods).

يعرض **الجزء الأول** من النص ويناقش الأطروحات النيوليبرالية التي تختصر الإصلاح بالخصخصة. و**الجزء الثاني** منه تجربة مؤسسات القطاع العام العربية التي كانت وليدة استراتيجية للتنمية تحققت تحت قيادة الدولة، والتي جاءت محاولات إصلاحها تطبيقًا لاقتراحات المؤسسات الدولية، تحت عنوان التصحيح الهيكلي أولًا، ثم وفقًا لمقاربات «ما بعد توافق واشنطن» أو «الحاكمية الصالحة». ويتناول **الجزء الثالث** إصلاح مؤسسات القطاع العام، أولًا باعتبارها جزءًا من استراتيجية تستوحي نموذج الدولة التنموية الآسيوية، وتتعارض جذريًا مع مقاربات «توافق واشنطن»، وثانيًا باعتبارها مشروعًا يتطلّب اعتماد سياسة تكنولوجية تدخّلية، تجعل مؤسسات القطاع العام قادرة على إنتاج السلع الترسملية.

أولًا: عرض المقاربة النيوليبرالية لإصلاح مؤسسات القطاع العام

ثمة اختلاف في تعريف كلمة إصلاح، بين المقاربة النيوليبرالية السائدة منذ بداية عقد الثمانينيات من القرن العشرين، والمقاربة البديلة للإصلاح، التي تعبّر عنها تجربة «الدولة التنموية الآسيوية». ينطلق الإصلاح في الحالة الأولى من تقويم فاعلية مؤسسات القطاع العام، ويهدف إلى تحسين هذه الفاعلية. هذا ما يجري على الوجه الأفضل بالخصخصة. اختزل الاقتصاديون الليبراليون الدور المنوط بهم في عملية التنمية إلى عملية تقويم الفاعلية الاقتصادية (Assessing Performance) وحسن تخصيص الموارد. وهو اختزال يتعارض مع الدور الذي أعطاه اقتصاديو التنمية لأنفسهم خلال العقود الأولى بعد الحرب العالمية الثانية، حين سادت مقاربة تاريخانية (Historicism) لمسألة التنمية، أي بوصفها مشروعًا طويل الأمد ينطوي على مراحل وأهداف، ولا يختزل فيه حسن تخصيص الموارد المطلوب كله[1].

حفِل عقد الثمانينيات بمقاربات يمكن جمعها تحت عنوان النظرة

(١) في ما يخصّ المقارنة بين المقاربة القائمة على تقويم الفاعلية والمقاربة التاريخانية لمسألة التنمية، انظر: Charles Gore, «The Rise and Fall of the Washington consensus as a Paradigm for Developing Countries,» *World Development*, vol. 28, no. 5 (2000), pp. 789-804.

النفعية ـ الجديدة (Neo-utilitarian Vision)، وفّرت الأساس النظري للسياسة الاقتصادية النيوليبرالية[2]. كما تتالت على مدى ذلك العقد نصوص صدرت عن مؤسسات دولية واقتصاديين ليبراليين، انتقدت أداء مؤسسات القطاع العام والدولة بشكل عام في البلدان النامية، واقترحت الخصخصة حصرًا، حلًا لضعف فاعلية مؤسسات القطاع العام. من تلك النصوص، تقريرا البنك الدولي لعامي ١٩٨١ و١٩٨٧، ونصوص لأكاديميين معروفين مثل بالاسا (١٩٨٦) وفرنون (١٩٨٧)، وغيرهما[3]. قدّمت تلك المقاربات حججًا نظرية ووقائع حسيّة أرادت بها إظهار ضعف فاعلية مؤسسات القطاع العام مقارنة بالمؤسسات الخاصة، وتبرير خصخصة الأولى.

١ ـ الحجج النظرية

أقامت المقاربات النيوليبرالية مفاضلة بين مؤسسات القطاع العام والشركات الخاصة لجهة فاعليتها الإنتاجية (Efficiency). وهي مفاضلة تنطوي على كثير من المشاكل، وتستدعي جملة ملاحظات. يمكن اختصار هذه المفاضلة النظرية تحت عنوانين، **أولهما** أن الرقابة على أداء القيّمين على المؤسسات تكون أفضل في حالة الشركات الخاصة، و**الثاني** أن المؤسسات الخاصة تكون أحسن فاعلية بفعل تعرُّضها للمحاسبة من قبل السوق[4].

أ ـ الرقابة على أداء القيّمين على المؤسسات

ركّز بوكانان (Buchanan) الذي قدم أكثر المقاربات جذرية في رفضها لتدخل الدولة في الاقتصاد، على إظهار العاملين فيها بوصفهم معنيين فقط بتعظيم منفعتهم من المواقع التي يحتلونها، وإظهار استحالة أن يتصرّفوا بما يخدم الخير العام[5]. وذهبت نظرية الرئيس والوكيل، أو المالك والمدير

---

(٢) انظر: Peter Evans, «A Comparative Institutional Approach,» in: Peter Evans, *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1995), pp. 21-42.

(٣) انظر: Ha-Joon Chang and Ajit Singh, «Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency: A Critical Examination of Analytical, Empirical and Policy Issues,» *UNCTAD Review*, no. 4 (1993), pp. 45-82.

(٤) المصدر نفسه، ص ٤٧ ـ ٥٥.

(٥) انظر: Evans, *A Comparative*, pp. 23-24.

(principal-agent)، إلى القول إن المعنيين بإدارة المؤسسات العامة هم أشخاص يهمهم أولًا تعظيم منفعتهم الخاصة (self-seeking individuals)، على حساب الخير العام. وتكون الرقابة على هؤلاء ضعيفة، لأن المولجين بها، من مؤسسات رقابية ووزارات وصاية، لا يمارسون رقابة فعلية على هذه المؤسسات لأسباب شتى. أما المؤسسات الخاصة، فإن إخضاع القيّمين على إدارتها لإشراف مالكي الأسهم ورقابتهم، يرفع مستوى فاعليتها.

انتُقِدت هذه النظرية لأنها افترضت أن جميع العاملين في القطاع العام، في الظروف كلها، وفي مختلف البلدان، هم أناس معنيون بتحقيق منفعتهم الخاصة على حساب الخير العام، وهو ما تنفيه قطعًا تجارب كثيرة، أهمها تجربة الدولة التنموية الآسيوية. كما انتُقِدت لأنها افترضت أن رقابة أصحاب الأسهم أكثر فاعلية من رقابة الدولة في الحالات كلها. فهي أغفلت حالات توزّع الأسهم على عدد كبير من المساهمين، بما يؤدي إلى منع المساهمين من ممارسة رقابة فعلية على المؤسسة التي يشتركون في ملكيتها (Problem of «Shareholder Collective Action»).

ب ـ المؤسسات الخاصة تكون أحسن فاعلية بفعل تعرّضها للمحاسبة

أقامت هذه المقاربات مفاضلة بين القطاع العام والقطاع الخاص لجهة الانضباط الذي تفرضه السوق على المؤسسات الخاصة (Disciplinary Mechanism). ورأت أن السوق تحاسب سوء أداء المؤسسات الخاصة، من خلال انخفاض مبيعاتها (Exit)، وهبوط أسعار أسهمها، وتعرّضها للإفلاس أو لوضع اليد عليها من قبل مؤسسات أخرى. وهذا ما ليس قائمًا على مستوى المؤسسات الحكومية، لأن هذه الأخيرة تتمتع بأوضاع احتكارية، ولا منافسة لها في أسواقها، أو لأنها لا تتعرّض للإفلاس.

انتُقِدت هذه الحجج لأنها اختصرت المحاسبة على سوء الأداء إلى طريقة وحيدة، يعبّر عنها انخفاض المبيعات، في حين أنه يمكن تحقيق هذه المحاسبة من خلال مساءلة المسؤولين عن هذه المؤسسات (Voice). كما انتُقِدت لأنها أغفلت أن ثمة مؤسسات خاصة كثيرة تتمتع بأوضاع احتكارية، تجعل محاسبتها من خلال خفض الطلب على مبيعاتها غير ممكنة. وأغفلت أيضًا أن هناك مؤسسات عامة كثيرة تعرّضت لتصفية أعمالها (Liquidation) نتيجة سوء أدائها.

٢ ـ الوقائع التي تبيّن ضعف فاعلية مؤسسات القطاع العام

أ ـ المقارنة على أساس الربحية

مثّلت الربحية المؤشر الأكثر تداولًا لقياس فاعلية المؤسسة. وأثبتت الدراسات أنه ليس المؤشر الأفضل على هذا المستوى. لا يكفي قياس ربحية المؤسسة في المدى القصير، أو في الوقت الراهن للحكم على فاعليتها، بل إن قياس الفاعلية الأدق هو الذي يتناول الربحية في المدى الطويل. يطرح استخدام الربحية مشكلة إضافية حين يُستخدم لقياس فاعلية مؤسسات عامة غالبًا ما يكون إنشاؤها قد خضع لأهداف لا تتناول تحقيق ربحية بالمعنى الحصري للكلمة. ويمكن أن تُستخدم المؤسسات العامة لتحسين توزيع الدخل الوطني، أو أن يُستعان بها لتنفيذ سياسة تشغيل اليد العاملة، أو لتوفير تقديمات لمناطق بعينها، أو لتطبيق أسعار مخفّضة للمدخلات التي تستخدمها قطاعات أخرى، أو لتطبيق سياسات استثمارية الهدف منها الحد من تقلبات الظرف الاقتصادي[٦]. وهي تكون في حالات مثل هذه مصدر نتائج إيجابية (Positive Externalities) للمؤسسات الخاصة وللمجتمع. يجعل كل ذلك قياس الربحية للحكم على فاعلية هذه المؤسسات غير منصف.

ب ـ قياس الفاعلية التقنية

اعتُمِدت مقاربات أخرى لقياس فاعلية المؤسسات، منها مقارنة دالّة الإنتاج التي تقيس نسبة عوامل الإنتاج المستخدمة إلى حجم الناتج، لمؤسسات مختلفة. كما اعتمدت طريقة قياس إنتاجية عوامل الإنتاج مجتمعة (T.F.P.) في نشاط مؤسسات مختلفة، أو مقارنة كلفة الإنتاج في ما بينها. وفي هذه الحالات كلها، قد تتوافر للمؤسسة شروط لا علاقة لها بفاعليتها التقنية، مثل الوضع الاحتكاري، تفسّر إنتاجيتها المرتفعة.

ج ـ الوقائع بشأن فاعلية المؤسسات العامة في البلدان النامية

لم تظهِر دراسة الباحثة كيرك باتريك عن القطاع العام في ٢٣ بلدًا ناميًا

---

(٦) انظر: Chang and Singh, *Public Enterprises*, p. 56.

بين عامي ١٩٦١ و١٩٨١، أن دور مؤسسات القطاع العام أثر سلبًا في النمو في تلك البلدان[٧]. ولم تُظهر الدراسات فاعلية أقل لمؤسسات القطاع العام مقارنة بمؤسسات القطاع الخاص في البلدان الصناعية إلا ابتداء من السبعينيات، حين أصبحت الدولة تستخدم تلك المؤسسات أكثر لمواجهة نتائج الأزمة الاقتصادية، ولخفض التضخم والبطالة.

أما الدراسات التي أُجريت على مؤسسات القطاع العام في البلدان النامية، وخصوصًا تلك التي قام بها البنك الدولي خلال الثمانينيات، فبدت متحيّزة ضد القطاع العام. وهي كانت تُظهر أرقام خسائر المؤسسات العامة، من دون مقارنتها بتلك التي تُظهرها نتائج المؤسسات الخاصة[٨]. أما تقويم فاعلية مؤسسات القطاع العام الأكثر إنصافًا، فهو الذي يأخذ بالاعتبار المهمات المختلفة التي تُلقى على عاتق هذه المؤسسات.

يتّضح مما سبق، أنه لا يمكن إرجاع نقص الفاعلية إلى ملكية الدولة للمؤسسات الإنتاجية، الأمر الذي يبرّر اختصار الإصلاح بخصخصة هذه المؤسسات.

ثانيًا: مؤسسات القطاع العام في التجربة العربية

١ ـ النجاحات والإخفاقات

تُظهِر قراءة واتربري لنمو مؤسسات القطاع العام العربية التي تنتج سلعًا وخدمات، أن هذه المؤسسات كانت توفر ٦٠ في المئة من القيمة المضافة لمجمل القطاع الصناعي في مصر في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وأن هذه الحصة كانت تساوي ٥٥ في المئة في سورية، وأن حالة الجزائر كانت مشابهة لحالة مصر في تلك الفترة[٩]. وفي حالة مصر، كان نصف

---

(٧) المصدر نفسه، ص ٤٧.

(٨) المصدر نفسه، ص ٦٢.

(٩) انظر: John Waterbury, «The Growth of Public Sector Enterprise in the Middle East,» in: Haleh Esfandiari and Abraham L. Udovitch, eds., *The Economic Dimensions of Middle Eastern History: Essays in Honor of Charles Issawi* (Princeton, NJ: Dorsey Press, 1990), p. 264.

القوى خارج الزراعة يعمل في الإدارات العامة والمؤسسات الحكومية في بداية التسعينيات[١٠].

نقع في النصوص التي خُصّصت للمؤسسات العامة العربية على النقد الاعتيادي الذي يوجّه إلى تجربة «استبدال الواردات» (Import Substitution) ككل[١١].

أ ـ عدم القدرة على التصدير

في قراءة ريتشاردز وواتربري للتجربة، اعترف الكاتبان بأن القطاع العام في البلدان العربية حقّق معدلات نمو عالية، وأدى إلى تغيير بنية الاقتصادات المعنية، ورفع مستوى العمالة. أما نقدهما فانصبّ على تجاهل تلك المؤسسات أهمية اكتساب ميزات نسبية، وعدم قدرتها على التصدير. كان ذلك نتيجة أسعار الصرف العالية التي اعتُمِدت، والتواءات الأسعار التي ميّزت التجربة، وسوء تخصيص الموارد الذي انطبعت به هذه الأخيرة[١٢].

ب ـ ضعف الربحية

كما انتقد الكاتبان ضعف ربحية تلك المؤسسات، وإخضاعها لأهداف متعددة، من بينها توفير مدخَلات رخيصة الثمن لصناعات أخرى، وتوفير تشغيل لليد العاملة بما يتجاوز حاجة تلك المؤسسات. وهي أهداف طبعت تجربة نشوء المؤسسات العامة العربية منذ بدايتها[١٣].

ج ـ عدم القدرة على توفير عمالة كافية

انتقد الباحثان أيضًا ضعف استخدام الطاقات الإنتاجية الموجودة، الذي

---

(١٠) المصدر نفسه، ص ٢٥٥.

(١١) انظر: Alan Richards and John Waterbury, «Contradictions of State-Led Growth,» in: Alan Richards and John Waterbury, *A Political Economy of the Middle East*, 3rd ed. (Boulder, CO: Westview Press, 2008), pp. 211-228.

(١٢) المصدر نفسه، ص ٢١١.

(١٣) انظر: Waterbury, *The Growth*, p. 266.

ترافق مع عدم قدرته على توفير تشغيل كافٍ لليد العاملة، ووجود مستويات مرتفعة من البطالة. ونجم عن تلك التجارب إخفاق في تحقيق أهداف العدالة الاجتماعية.

د ـ المسؤولية عن عجز ميزان المدفوعات والمديونية الخارجية

استخدم الباحثان التحليل التقليدي الذي يعتمد نموذج شينيري في قياس «الفجوتين» (Twin Gaps)، فجوة الادخار، بمعنى تخلّف هذا الأخير عن حاجات الاستثمار، وفجوة العملات الصعبة، بسبب ضعف الصادرات. ووُضِعت المسؤولية في ذلك على مؤسسات القطاع العام. وأسهمت سياسة دعم الاستهلاك المعتمدة التي لم تفِ بهدف تحقيق العدالة الاجتماعية، أو خفض التفاوت في الدخل، في رفع مستوى عجز ميزان المدفوعات والمديونية الخارجية.

هـ ـ الممانعة تجاه الإصلاح

طُرِح إصلاح مؤسسات القطاع العام أول الأمر لتحسين أدائها، وتحسين إنتاجيتها، ورفع مستوى ربحيتها، وذلك ابتداء من عقد السبعينيات. وفي ما بعد، أي خلال العقود اللاحقة، طُرِح الإصلاح بوصفه تدخّلًا أكبر للدولة لمصلحة القطاع الخاص، وعلى شكل خصخصة للمؤسسات الحكومية. وعلى الرغم من الحديث عن الإصلاحات والخصخصة، لم يتحقق على مدى ثلاثين سنة لاحقة الشيء الكثير، وذلك لممانعة النخب البيرقراطية والسياسية في الاستجابة للمقاربات الإصلاحية المقترحة، وبدعم من العاملين في القطاع العام الذين يمثلون نوعًا من «أرستقراطية عمالية».

أظهر الكاتبان النقابات بوصفها طرفًا يقف ضد زيادة الإنتاجية. وأحصيا تشكيلة واسعة من أصحاب المصلحة في بقاء القطاع العام على حاله، من النقابات، إلى مديري المؤسسات أنفسهم، إلى الإدارات الحكومية التي تتولّى الرقابة على المؤسسات العامة، وإلى المانحين الدوليين الذين يعوّلون على أن تصبح المؤسسات العامة مستهلكة كبيرة لمنتجاتهم. بل إن القطاع الخاص نفسه فضّل بقاء الأمور على ما هي عليه، لأنه يستفيد من

المدخَلات ذات الأسعار المدعومة التي توفرها له المؤسسات العامة في قطاعات عديدة، مثل الصلب والكيماويات والنسيج وغير ذلك.

استفادت الدولة بدورها من حجم القطاع العام الكبير، لأنه المصدر الأول للضريبة على الدخل، وللإسهامات في صناديق الضمان. ووصل الكاتبان إلى درجة القول إن المخاطر الاقتصادية الناجمة عن ضعف فاعلية المؤسسات العامة، اعتُبِرت من قبل النخب السياسية أقلّ خطورة من المخاطر السياسية الناجمة عن التخلي عن دور تلك المؤسسات في الإشراف على الموارد، ومنها العاملون فيها(١٤).

٢ ـ الإصلاحات التي اعتُمدت بشأنها

جاءت محاولات إصلاح مؤسسات القطاع العام نتيجة ضغوط خارجية مارستها المؤسسات الدولية والدول المانحة، مع تفاقم المديونية الخارجية للعديد من البلدان العربية، أكثر مما جاءت بدافع داخلي. ووجدت ترجمتها في سياسات التصحيح الهيكلي التي جسّدت منذ الثمانينيات النموذج الأكثر شيوعًا للإصلاح المقترح.

أ ـ سياسات التصحيح الهيكلي

شملت المقترحات خفض الانفاق العام، وخفض سعر صرف العملة بهدف تعزيز الصادرات، والتخلي عن التسعير الإداري لصالح أسعار السوق التي تشجّع العرض، ورفع أسعار الفوائد لجذب المدّخرات إلى القطاع المصرفي المحلي. وذكر تقرير البنك الدولي عام ١٩٨٣، أن الإنفاق العام مثّل في مصر ٦٠ في المئة من الناتج، وأن عجز القطاع العام مثّل ٢٠ في المئة منه(١٥).

كما تناولت خفض الدعم على أنواعه، أي دعم السلع الاستهلاكية الأساسية، ودعم أسعار المدخلات للزراعة والصناعة، والقروض المصرفية.

---

(١٤) Richards and Waterbury, *Contradictions of State-Led*, p. 217.

(١٥) المصدر نفسه، ص ٢٢٤.

ومثّل دعم السلع الاستهلاكية في مصر في بداية الثمانينيات ما يوازي ٧ في المئة من الناتج، وكان سعر المحروقات للاستهلاك الداخلي يوازي آنذاك ١٦ في المئة من الأسعار العالمية للمحروقات[١٦]. كلّها إجراءات كان من شأنها رفع كلفة المعيشة خصوصًا للقاطنين في المدن.

كانت النتيجة المنتظرة لكل تلك السياسات الانكماش الاقتصادي من دون أي ضمانات لجهة النمو الذي سوف يتحقق. وأدى وضع سياسات التصحيح الهيكلي موضع التطبيق، ترافقًا مع خفض للدعم وارتفاع للأسعار، إلى انتفاضات مدينية في سبعة بلدان عربية. وأدى الخوف من النتائج المرتقبة لسياسات التصحيح الهيكلي والخوف من مفاعيل السياسات التقشفية المقترحة، إلى إبقاء الأمور على حالها. وذكر ريتشاردز وواتربري أن الأمور في عام ٢٠٠٦ كانت لا تزال على الحال التي كانت عليها قبل ثلاثين عامًا[١٧].

أما حصة مؤسسات القطاع العام من التصحيح الهيكلي فتناولت رفع إنتاجيتها وخفض عجزها المالي، والتخفيف من تعويلها على الدولة لتمويل هذا العجز[١٨]. ولم تُطرَح في بداية الأمر خصخصة تلك المؤسسات.

في ما بعد، أعطت تجارب بلدان عربية عدة خصخصة لمصلحة «النومونكلاتورا» في البلدان المعنية. وعكست ما يسمى بـ «رأسمالية الأصحاب» في تلك البلدان. وفي مصر تمت خصخصة أو تصفية نصف المؤسسات العامة البالغ عددها ٣١٤ مؤسسة حتى عام ٢٠٠٦[١٩]. ولم تحقق السياسات المتّبعة أي تحسن جدي، بل انخفضت معدّلات النمو إلى أدنى مما كانت عليه أيام «استبدال الواردات».

دفع ذلك كله إلى التساؤل حول دور السياسة التي يستخدم الاقتصاديون

---

(١٦) المصدر نفسه، ص ٢٢٤.

(١٧) المصدر نفسه، ص ٢٢٦.

(١٨) المصدر نفسه، ص ٢٢١.

(١٩) انظر: Alan Richards and John Waterbury, «Re-Mixing Market and State: The Uncertain Career of the Washington Consensus,» in: Richards and John Waterbury, *A Political Economy*, pp. 228-264.

للتعبير عنها كلمة «الحاكمية» (Governance). وبات المطلوب تحسين الحاكمية من خلال مساءلة المسؤولين وفرض حكم القانون. ذكّر ريتشاردز وواتربري بالاقتراحات من نوع «ما بعد توافق واشنطن» (Post-Washington-Consensus)، وبالنقاش حول «الحاكمية الصالحة» الذي دار منذ التسعينيات لمواجهة الفشل الذريع لسياسات «توافق واشنطن»[٢٠]. وليس أدلّ على فشل تلك السياسات في الحالة المصرية سوى تراجع قيمة الصادرات مقارنة بالناتج من ٤٦ في المئة من هذا الأخير عام ١٩٨٠، إلى ٢٤,٦ في المئة منه في عام ٢٠٠٠[٢١].

ب ـ مشكلة السياسات النيوليبرالية

كانت المشكلة في نوع الاقتراحات التي قدمتها المؤسسات الدولية. فهي أعطت أهمية قصوى للانفتاح الاقتصادي الفوري والمتعجّل، باعتبار أن الانفتاح يستدرج الاستثمار الأجنبي المباشر. واختصرت الإصلاح بسياسات التثبيت الاقتصادي التي تقوم على خفض الإنفاق العام، وبرمجة انسحاب الدولة من الاقتصاد، وإزالة الدعم للقطاعات المنتجة، خصوصًا الصناعة. وإضافة إلى ذلك، اقتراحات تناولت التخلي عن سياسات توزيع الدخل المعتمدة، المتمثّلة بدعم الاستهلاك، أي إنها أغفلت أن أهم ما يجب أن ينطوي عليه الإصلاح المطلوب هو حفز قدرة هذه البلدان على متابعة مسيرة «التصنيع المتأخّر» المتوقفة. هذا ما لم تستطع تلك المؤسسات تقديمه، لأنه يخالف المنطلقات النظرية التي تقوم عليها مقاربتها لمسألة الإصلاح الاقتصادي.

ثالثًا: الإصلاح المطلوب أخذًا بالنموذج الآسيوي للتنمية: إنتاج السلع الترسملية

أثبتت التجربة على مدى ثلاثة عقود فشل السياسات على قاعدة «توافق واشنطن» في تحقيق التنمية، وأن ما اقترحته تلك السياسات كان نقيض

(٢٠) المصدر نفسه، ص ٢٣٢.

(٢١) المصدر نفسه، ص ٢٥٢.

تجربة البلدان الصناعية التاريخية. وأثبتت أن ثمة نقاشًا عقيمًا يجب الخروج منه يتمحور حول ضرورة «إزاحة الدولة من الطريق باعتبارها عائقًا» (Getting the State Out of the Way). وأثبتت أيضًا، أن المقاربة للإصلاح على قاعدة مساءلة المسؤولين وإرساء حكم القانون ضمن شروط يتحكّم بها القطاع الخاص أو السوق بوتيرة النمو، ليست كافية ولا ناجعة هي الأخرى.

١ ـ دروس التجربة الآسيوية

لا تركّز المقاربة البديلة التي تستوحي التجربة الآسيوية على أفضلية القطاع الخاص على العام، ولا تهدف إلى خصخصة المؤسسات، بل تركّز على كيفية جعل الدولة تعمل أفضل، وتسهم بفاعلية أكبر في مشروع «التصنيع المتأخر». هذا ما سمّاه بريتون «تعلّم الحكومة» (Government Learning)، أي إن نقطة الانطلاق ليست إزاحة الدولة، بل جعل الدولة تعود إلى قيادة مشروع التنمية، لكن بطريقة مختلفة عما كان الأمر عليه حتى تاريخه. إن أهم درس تقدمه التجربة الآسيوية هو ضرورة تدخّل الدولة لإنجاح عملية التصنيع المتأخر.

يمكن استخلاص أربعة دروس من نموذج الدولة التنموية، لجهة السياسة الاقتصادية المطلوبة، ولجهة إصلاح مؤسسات القطاع العام[٢٢] **أولها** أن الانفتاح على السوق الدولية يجب أن يكون استراتيجيًا، بمعنى أن يحصل تدريجيًا، وأن تكون قد سبقته حيازة القدرة التنافسية التي تخوّل الذهاب إلى الأسواق الدولية. هذا ما يتنافى مع تركيز المؤسسات الدولية على حرية التبادل الفورية والكاملة، التي يعوّل عليها لاجتذاب الاستثمار الأجنبي المباشر.

أما الدرس **الثاني** الذي يتيحه النموذج الآسيوي، فهو أنه لا يمكن الاقتصار على سياسات التثبيت الاقتصادي باعتباره مضمونًا للإصلاح الاقتصادي المطلوب. وهي سياسات تتوخّى ضبط التضخم باعتباره أولوية من خلال ضبط الإنفاق العام وتحقيق توازن الموازنة العامة. بل إن

---

(٢٢) بشأن عناصر «توافق الجنوب»، باعتباره بديلًا جذريًا عن سياسات «توافق واشنطن»، الذي تُجسّده تجربة الدولة التنموية في آسيا، انظر: Gore, *The Rise and Fall.*

المطلوب هو سياسة تهدف إلى بناء اقتصاد منتج، وتقوم على حفز الاستثمار الخاص، من خلال «تأميم مخاطر الاستثمار» التي يتحملها القطاع الخاص، وجعل مؤسسات هذا القطاع قادرة على بناء ميزات تنافسية، تجعلها قادرة على المنافسة في الأسواق الدولية.

أما الدرس **الثالث** الذي يقدمه هذا النموذج، فهو أن محرّك النمو يجب أن يكون القطاع الخاص لا القطاع العام. وهو ما لا يمكن أن يتحقق إلا بتولّي الدولة مسؤولية حفز الاستثمار. بل إن تدخّل الدولة هو شرط نجاح القطاع الخاص في القيام بالدور المناط به في تحقيق عملية «التصنيع المتأخّر». هذا ما يتناقض مع سياسات المؤسسات الدولية التي ترفض أن يكون للدولة دور يتجاوز سن التشريعات ومتابعة سياسات التثبيت الاقتصادي.

أما الدرس **الرابع** الذي يتيحه النموذج الآسيوي، فهو أنه لم يضع موضع التطبيق سياسات توزيع للدخل قوامها التحويلات للعاملين بواسطة دعم الاستهلاك، على شاكلة ما فعلت التجربة العربية. وحقق هذا النموذج توزيعًا للدخل والثروة أفضل بما لا يُقاس، من خلال العمالة الكاملة التي استطاع توفيرها، ومن خلال جعل نسبة كبيرة من المواطنين قادرين على المشاركة في ملكية المؤسسات الإنتاجية.

توفّر هذه الدروس عناصر سياسة قوامها السير قُدُمًا في مشروع «التصنيع المتأخّر» المتوقف أو المغيّب باعتباره هدفًا في الحالة العربية، وما يرتّبه من إصلاح يتناول مؤسسات القطاع العام، تحت إشراف الدولة.

٢ ـ دور مؤسسات القطاع العام في التجربة الآسيوية

اختلف حجم القطاع العام في التجربة التاريخية لكل من اليابان وكوريا الجنوبية وتايوان، وهي الدول التنموية التي تعنينا باعتبارها نموذجًا في هذا النص. لكن المقاربة لدور هذا القطاع كانت هي نفسها في التجارب الثلاث. ويمكن اختصار المشترك بين التجارب الثلاث إلى نقطة رئيسة، هي أن إقامة مؤسسات عامة كانت تُمليه حالات «إخفاق السوق». تختلف التجربة الآسيوية في ذلك جذريًا عن التجربة العربية.

لم يكن إنشاء مؤسسات إنتاجية حكومية هدفًا بحد ذاته في التجربة الآسيوية. فهو لم يستوحِ النموذج السوفياتي على شاكلة ما حصل في التجربة العربية. وليس فيه أفضلية للمؤسسة العامة على المؤسسة الخاصة، كما كان الأمر في بعض التجارب العربية، أي إن الدولة كانت تتولّى الإنتاج حيث تدعو الضرورة، وفي القطاعات التي يمتنع القطاع الخاص عن الاستثمار فيها لأسباب شتى. وفي حالات معيّنة، كما في تايوان، عكس الحجم الكبير نسبيًا للقطاع العام دور التايوانيين الآتين من البر الصيني في عام ١٩٤٩.

استندت التجربة بأكملها إلى تعريف لمفهوم الفاعلية هو نقيض ما جاءت به المقاربة النيوليبرالية. لم تكن الربحية بالمعنى المتعارف عليه هي الهدف. بل انخرطت المؤسسات الإنتاجية الآسيوية في مشروع «تصنيع متأخر»، وفق مقاربة تاريخانية لمسألة التنمية، كما سبقت الإشارة، تقوم على تعيين أهداف في المديين المتوسط والطويل، وتُعطي أهمية نسبية أقل لقضايا الربحية القصيرة الأجل.

يمكن القول إن التكافل مع مؤسسات القطاع الخاص لإنتاج السلع الترسملية وبناء القدرة التنافسية الدولية هو أفضل تعريف لدور مؤسسات القطاع العام في التجربة الآسيوية. وعلى سبيل المثال، تتولّى مؤسسات وإدارات عامة في تايوان تطوير التكنولوجيا التي تضعها مؤسسات القطاع الخاص موضع التطبيق مقدمة لخروجها بها إلى الأسواق الدولية.

٣ ـ تطوير القدرة التكنولوجية بواسطة «التعلّم» أو «التمرين»

يمكن أن تختصر مساهمة بريتون لعام ١٩٩٨ «الأجندة» التي يجب أن تضعها مطلق دولة من دول العالم الثالث موضع التنفيذ، إذا أرادت أن تحقّق تصنيعها المتأخر. وتكتسب الدولة التنموية الآسيوية أهميتها من أنها الوحيدة بين بلدان العالم الثالث التي كان قد سبق لها أن وضعت «أجندة» من هذا النوع موضع التطبيق.

قدّم بريتون في تلك المداخلة قراءة رائعة لتجربة «استبدال الواردات (Import Substitution) في العالم الثالث»، هي ثمرة عمر مديد في دراسة تلك

التجربة وتتبّعها[٢٣]. وعرض محتوى التجربة والنقاشات التي رافقتها، واستعادة النصوص المرجعية المتعلّقة بها، وباتت دراسته النص المرجعي الذي لا يمكن تجاهله في قراءتها.

هي تجربة لم تؤدِّ إلى تحقّق «التصنيع المتأخّر» في البلدان التي اعتمدتها، وإن كان بعض من تلك البلدان قد نجح في خلق قطاع صناعي له. أما الفشل الجوهري في التجربة فهو في امتناع البلدان التي اعتمدتها من اتّباع سياسة إنتاج للسلع الترسملية (Capital Goods)، واكتفائها بإقامة صناعات تنتج السلع الاستهلاكية العادية والمعمّرة، وتستورد لهذه الغاية المدخلات كلها التي تحتاجها لإنتاج تلك السلع. وهي اضطرّت إلى أن تعتمد أسعار صرف مرتفعة لعملاتها، من أجل خفض فاتورة استيراد تلك المدخلات بالعملة الوطنية، وتشجيع الصناعيين على استيرادها. واعتمدت إجراءات حمائية، بواسطة الرسوم الجمركية والعوائق الكميّة وغيرها، لحماية السوق الداخلية لتلك الصناعات. وشكّل سعر الصرف المرتفع عائقًا أمام التصدير في تلك البلدان. تلك هي التجربة باختصار شديد.

الجزء الثاني المهم من مداخلة بريتون تلك، هو ما كرّسه لنقد سياسات «التوجّه نحو الخارج» التي دُفِعت بلدان العالم الثالث دفعًا إلى اعتمادها، من قبل المؤسسات الدولية منذ مطالع الثمانينيات. إذ انتقد بريتون تلك السياسات لأنها أغفلت ضرورة أن يكون لتلك البلدان ما تصدّره إلى الخارج، قبل أن تنفتح عليه. بكلام آخر، إن «التوجّه نحو الخارج» كان سياسة فاشلة وشديدة الكلفة على تلك البلدان، لأنه حصل من دون أن يتأسّس على قدرة إنتاجية محلية وفاعلية إنتاجية، لا تتحقّقان إلا بإنتاج السلع الترسملية، أي بالاستناد إلى قاعدة تكنولوجية محلّية. سمّى بريتون إقامة القاعدة التكنولوجية المحلية «التعلّم» أو «التمرين» (Learning)، لأن «التصنيع المتأخر» يمكن أن يقوم من خلال إنتاج السلع المتداولة في السوق الدولية، لكن بفاعلية أكبر، ومن خلال «التمرين». ورأى ضرورة اعتماد نوع

(٢٣) انظر: Henry Bruton, «A Reconsideration of Import Substitution,» *Journal of Economic Literature*, vol. 35 (June 1998), pp. 903-936.

جديد من الحمائية، لا يمكن من دونها جعل «الصناعات الناشئة» قادرة على تطوير إنتاجيتها وفاعليتها.

٤ ـ السياسة الحكومية المطلوبة: سياسة تكنولوجية تدخّلية

بدت كيفية التعاطي مع موضوع السياسة التكنولوجية حاسمة في إنجاح عملية إنتاج السلع الترسملية، أو عملية التصنيع المتأخر برمّتها، في قراءة شانغ وشيما لها[٢٤]. ثمة مقاربتان نظريتان لهذه المسألة وجدنا ترجمتهما في المقاربة النيوليبرالية ومقاربة الدولة التنموية الآسيوية لمسألة اكتساب التكنولوجيا وتطويرها.

أ ـ المقاربة النيوليبرالية أو المحابية للسوق

عوّلت هذه المقاربة (النيوليبرالية أو المحابية للسوق (Pro-market View)) على قوى السوق بمفردها لتحقيق التطوير التكنولوجي على مستوى المؤسسة، ونفت الحاجة إلى تدخّل الدولة في هذا المجال. بل رأت أن تدخّل الدولة يُعيق اكتساب المؤسسات القدرةَ التكنولوجية وتطوير إنتاجيتها وفاعليتها، لأنه يجعل القائمين عليها يتهاونون في اكتساب التنافسية.

هناك نوعان من الحجج استخدمت في هذا النقاش. يركّز النوع **الأول** منها على المنافسة بوصفها أهم حافز للمؤسسات لتحسين فاعليتها الإنتاجية. ويرى النوع **الثاني** في تدخّل الدولة سببًا في إضعاف فاعلية القيّمين على المؤسسات الإنتاجية (X-inefficiency)[٢٥]. والمقاربة الأشمل المعتمدة في هذا الإطار هي نظرية «التفتيش عن الريع» (Rent Seeking) التي تفترض أن مجرّد وجود إدارة عامة توفّر منافع وريوعًا للمؤسسات الإنتاجية ـ المقصود بالريوع الأرباح الإضافية التي تحصل عليها المؤسسة إذا حمت الدولة سوقها الداخلية بواسطة الرسوم الجمركية أو العوائق الكمية والإدارية ـ

---

(٢٤) انظر: Ha-Joon Chang and Ali Cheema, «Conditions for Successful Technology Policy in Developing Countries-Learning Rents, State Structures, and Institutions,» United Nations University, Institute for New Technologies, Discussion Paper Series (December 2001), 64 pages.

(٢٥) المصدر نفسه، ص ١٢.

يجعل مسؤولي هذ المؤسسات يحوّلون جهودهم كلها من تحسين الإنتاجية إلى محاولة التأثير في العاملين في الإدارة العامة.

ب ـ المقاربة التدخّلية

أظهرت هذه المقاربة (**التدخلية** (State-Promotion View)) أن اكتساب المقدرة التكنولوجية هو نتيجة «التمرين»، أي ما تحققه المؤسسات من أبحاث على مستوى كلٍ منها، تجعلها قادرة على تعديل كيفية استخدام التجهيزات التي استوردتها، بغية إنتاج سلع مماثلة بفاعلية أكبر وكلفة أقلّ، أي إن المؤسسات في هذه الحالات تكون معنية باكتشاف طرق ووسائل جديدة لإنتاج سلع مُتداولة (Follower Firms). وهي لا تستطيع تحقيق هذه الأمر إلا بتدخّل من الدولة يخلق «ريوعًا تموّل التمرين» (State-created Learning Rents)، أي عملية البحث والتطوير التي تلجأ إليها.

ج ـ «إخفاق السوق» مُبررًا للسياسة التكنولوجية التدخّلية

إن مبرر السياسات التكنولوجية التدخّلية هو أن عملية التطوير التكنولوجي تتطلّب إيجاد حوافز لدى المؤسسات لتحقيقها. وهي لا يمكن أن تتم ضمن إطار من حرية التبادل أو المنافسة الكاملة، لأن حيازة الفاعلية تتطلّب وقتًا، ولأن المؤسسات المعنية تضطر طوال هذا الوقت إلى الإنتاج بكلفة أعلى من كلفة المؤسسات التي سبقتها إلى الميدان ذاته. إن مبرر هذه السياسات أيضًا، هو أن ليس ثمة مصارف أو مؤسسات مالية تقبل بتمويل المؤسسات الإنتاجية خلال مرحلة التمرين هذه. هذا ما يسمى حالات «إخفاق السوق».

د ـ الدعم المشروط باعتباره وسيلةً

يتوخّى هذا الدعم المشروط (Conditional Subsidies) توفير حوافز للمنتجين على مستوى المؤسسة لا على مستوى القطاع بكامله. ويهدف إلى جعل المؤسسات الإنتاجية قادرة على تمويل عملية «التمرين»، أو التطوير التكنولوجي التي تعتمدها. ويتطلّب من الدولة أن تعتمد مقاربة تشمل:

ـ التخطيط التأشيري (Indicative Planning) الذي يؤمن متطلبات «تنسيق

الاستثمار» (Investment Coordination) في القطاعات الإنتاجية، ويُفضي إلى كلفة أقل من تلك التي تنجم عن ترك مسألة التنسيق في عهدة السوق.

ـ زيادة الطلب على إنتاج المؤسسات المعنيّة بما يخفّض كلفة الإنتاج لديها، ويكون ذلك إما بحماية سوقها الداخلية بواسطة الرسوم الجمركية أو العوائق الكمية، أو بدعم صادراتها لجعلها قادرة على اختراق الأسواق الدولية.

ـ توفير قروض مدعومة لهذه المؤسسات، بحيث تحل الدولة في ذلك محل القطاع الخاص الذي يتمنّع في الحالات العادية عن توفير قروض طويلة الأجل للمؤسسات الإنتاجية «الناشئة»(٢٦). تدخل هذه الإجراءات المكوّنة للسياسة التكنولوجية التدخّلية تحت عنوان كبير هو «تأميم مخاطر الاستثمار» الذي تتولاه الدولة، لتحفيز المؤسسات الإنتاجية على الاستثمار والتطوير التكنولوجي.

٥ ـ المقارنة بين كوريا ومصر

في عام ١٩٩٣ قرأ الاقتصاديون الثلاثة شانغ وسعيد وصقر تجربة التصنيع المصرية، بالمقارنة مع تجربة الدولة التنموية الآسيوية، وكوريا منها على وجه التخصيص(٢٧). أهم ما تناولته تلك القراءة القيّمة هو كيفية استخدام «الريوع» (Rents) في التجربتين.

أ ـ استخدام المداخيل الريعية في مصر

أظهر الباحثون أن تجربة التصنيع المصرية توقفت في منتصف عقد الستينيات من القرن العشرين، وبقيت متوقفة بعد ذلك التاريخ. عزا واتربوري عدم إنجاز المشاريع المُدرَجة في الخطة الخمسية الثانية آنذاك إلى نقص التمويل أولًا، وإلى فقدان مصر مداخيلَ النفط وقناة السويس والسياحة بعد

---

(٢٦) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ٢٣.

(٢٧) انـظـر: Ha-Joon Chang, Mona Said and Khaled Sakr, «Industrial Policy and the Role of the State in Egypt: The Relevance of the East Asian Experience,» in: Heba Handoussa, ed., *Economic Transition in the Middle East: Global Challenges and Adjustment Strategies* (Cairo: American University of Cairo Press, 1997), pp. 219-262.

عدوان حزيران/يونيو ١٩٦٧[٢٨]، أي إن «التصنيع المتأخر» لم يعد هدفًا للدولة المصرية بعد ذلك التاريخ. واستبدلت الدولة هدف «التصنيع المتأخر» على نحو ما جرى تعريفه أعلاه، بسياسات حكومية رمت إلى استخدام الريوع المختلفة التي تحصّلها، لممارسة دورها التوزيعي (Redistributive) واكتساب الشرعية بهذه الطريقة. صنّف الباحثون الريوع المتحصلة للدولة ثلاثةً، هي الريع المنجمي المتحصّل من بيع النفط والغاز؛ وريع الموقع المتحصّل من إيرادات قناة السويس والسياحة؛ والريع الجيوستراتيجي المتحصّل من المساعدات والهبات الخارجية التي حصلت عليها مصر مقابل موقفها في الصراع العربي ـ الإسرائيلي. واستُخدمت تلك الريوع لتمويل استمرار سياسة دعم الاستهلاك، من خلال دعم أسعار السلع الاستهلاكية الأساسية، والاستمرار في توظيف خريجي الجامعات في القطاع العام. . . إلخ.

ب ـ «خلق الريوع» في التجربة الآسيوية

تعاطت كوريا مع مسألة «الريوع» بطريقة مختلفة تمامًا، حيث عمدت إلى «خلق ريوع» تستفيد منها المؤسسات الإنتاجية المعنية بتطوير إنتاجيتها وتنافسيتها للتصدير إلى الأسواق الدولية، أي إن الدولة وفّرت ريوعًا للمؤسسات الإنتاجية، من خلال حماية أسواق هذه المؤسسات من المنافسة الخارجية، والسماح لها باعتماد أسعار أعلى من الأسعار الدولية لمبيعاتها في السوق المحلية، وذلك مقابل أن تستخدم هذه المؤسسات الريوع التي وفّرتها لها الدولة لإنتاج سلع ترسملية وبناء قاعدة تكنولوجية وطنية مستقلة. هذا ما سمّيناه في الفقرة السابقة، «الدعم المشروط».

في السيرورة التاريخية للتجربتين، بدت مصر في بداية الستينيات أكثر تقدمًا من كوريا على صعيد التصنيع. وتشابه البلدان آنذاك في إقامة صناعات ترتكز على كثافة استخدام اليد العاملة. واستخدمت كوريا العوائد بالعملات الصعبة التي حققتها المرحلة الأولى تلك، للانتقال في عقد السبعينيات إلى مستوى أعلى من التصنيع، من خلال إقامة صناعات كيماوية وثقيلة وغير ذلك. أما عملية «التعميق» (Upgrading) الصناعي هذه، فلم تكن

---

(٢٨) انظر: Waterbury, *The Growth of Public*, p. 270.

هدفًا حكوميًا في مصر، ولم تتحقّق خلال عقد السبعينيات، لعدم وجود «مشروع وطني»، أي حكومي من هذا النوع. ووفقًا لتقرير البنك الدولي عام ١٩٩١، مثّلت السلع الوسيطة والسلع الترسملية ثلثي المستوردات المصرية في ذلك التاريخ[٢٩].

يمكن سحب هذه القراءة على العديد من البلدان العربية التي تتشارك في ما بينها بموقع الدولة الاقتصادي فيها ودورها التوزيعي، وسياسة دعم الاستهلاك التي اعتمدتها، أو اقتصرت عليها، مغفلة هدف تحقيق «التصنيع المتأخر»، أو «التعميق» الصناعي، أو إنتاج السلع الترسملية.

خاتمة

ترتبط أهمية أي اقتراح في ميدان السياسة الاقتصادية بمدى إجابته عن المسائل الأكثر حراجة وراهنية في وضع بعينه. إن ما هو مهم في الحالة العربية الآن هو مواجهة فشل تجربة «استبدال الواردات» العربية في تحقيق «التصنيع المتأخر»، وفشل مقاربات «توافق واشنطن» الذريع في تحقيق أي إيجابيات على الصعيد العربي. يجب أن تكون الأولوية الآن لإصلاح مؤسسات القطاع العام بجعلها قادرة على تحقيق «التمرين» أو «التعلّم» (Learning) الذي تحتاجه لإنتاج سلع ترسملية. إن النجاح في ذلك من شأنه أن يحل مشاكل الوطن العربي الكبيرة والخطيرة، وأهمها البطالة.

---

(٢٩) انظر: Richards and John Waterbury, *Re-Mixing Market*, p. 248.

الورقة الثانية

توزيع المهام بين القطاعين العام والخاص في تحقيق الأهداف الاجتماعية

عبد الحليم فضل الله

ثمة مجال اليوم لنقاش مثمر بشأن دور القطاعين العام والخاص في التنمية، والتفكير بأذهان لا تصطحب فيها أيديولوجيات ولا آراء جاهزة، حيث بيّنت وقائع الأعوام الماضية وتطوراتها كم أن مسارات ما بعد الحرب الباردة كانت متسارعة، صعودًا وهبوطًا، في انبعاث العقائد الجديدة، ثم في اندثارها ونقضها. وبقدر ما راكم الاقتصاد العالمي من نموٍّ وانفتاح وانجازات، أنتج أزمات ترابط فيها المال والاقتصاد والسياسة، واختلطت فيها الأوراق في السياسات والأفكار والمفاهيم.

دعونا نتمعّن في دعاوى عقدين ماضيين، وفي بدء تفسخ الجليد الفكري، الكلمات لم تعد تعني الشيء نفسه: هل القطاع العام الذي دعت النيوليبرالية في بداية الثمانينيات إلى تصفيته هو نفسه الذي فتحت خزائنه لإنقاذ المؤسسات التي تمثل أحد أكثر وجوه الليبرالية تطرّفًا؟ وهل البرامج والخطط الحكومية التي كانت محل ازدراء كهنة السوق هي نفسها برامج الإنقاذ التي هلل لها هؤلاء مع أنها تضمّنت نوايا إنفاق بمئات بل آلاف مليارات الدولارات؟

تنطبق المفارقة أيضًا على الانفتاح الاقتصادي وتدخّل الدولة، وعلى البون الشاسع بين اقتصاد عالمي تسيّره عواصم غربية قليلة فتدير حركة تبادل

السلع وتقبض على قنوات الاستثمار والتمويل، ونظام اقتصادي متعدد الأقطاب تتحكم به ثنائية شرقية غربية (بكين ـ واشنطن) وتؤثر في قراراته عشرات الدول والعديد من الفاعلين غير الحكوميين، ويمكن الدول النامية الكبيرة فيه مثل البرازيل والهند أن تشارك بفاعلية في رسم سياساته الرئيسة، وأن تُمارس بشكل ما حق النقض، بل تدفع نحو إعادة النظر بأدوار مؤسسات دولية عاتية مثل صندوق النقد الدولي الذي ثبت أنه لم يكن متحسّبًا كفاية للازمات، وغير مهيّأ للتعامل معها.

من يجرؤ بعد الأزمة المالية العالمية على الزعم أن إطلاق آليات السوق على عواهنها يحقق أداءً اقتصاديًا متوازنًا وفاعلًا بأقل قدر من المخاطر؟ ومن بوسعه وضع مسائل العدالة الاجتماعية والفقر والتمييز في أسفل سلّم الاهتمام بعد الثورات العربية؟ وإذا كانت الأزمات الأوروبية الراهنة تُعيد التأكيد على ضبط المالية العامة، فإن تداعيات الأزمة المالية العالمية نقضت مبدأ الموازنة المتوازنة، وهو الذي يقف على رأس قائمة توصيات إجماع واشنطن العشر لتتقدم عليه مسائل النمو والإنعاش الاقتصادي وتأمين الوظائف وتحريك الطلب وتعويم المؤسسات المتعثرة.

يبدو متخذو القرار في وضع لا يُحسَدون عليه، فهم مُجبَرون على السير في مسارات متناقضة ومتضاربة: إطلاق يد الدولة وتقييدها، الانفتاح والحماية، الإنتاج والتوزيع، خفض النفقات الحكومية وزيادة الاستثمار في البُنى التحتية. ووصل صدى فشل الخيار النيوليبرالي في تحقيق وعوده إلى أروقة المؤسسات الدولية ومنظمات الأمم المتحدة التي تمتلئ تقاريرها بالأفكار الجديدة مثل النمو المنصف، والتنمية البشرية المعدّلة بمعيار عدالة توزيع المداخيل.

قد لا نكون على أعتاب ثورة جديدة في الفكر الاقتصادي العالمي، ما دامت القوى التي أنتجت نظام التسعينيات العالمي قادرة على مقاومة التغيير، لكن الأكيد هو أن الأدوات والمنهجيات الرائجة لم تعد تقوى لا على التفسير بدقة، ولا على تحسين الشروط التي يعمل في ظلها الاقتصاد، ومما لا شك فيه أن الأبواب الموصدة فتحت أمام مراجعات جمّة لدور الدولة، ولطريقة تحديد الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، وهذا يؤثر بدوره

في خريطة توزيع المهام بين القطاعين العام والخاص، مع العلم أن الدول التي أطلقت الدعوة إلى تقليص حجم القطاع العام في التسعينيات تشهد اليوم نقاشًا عميق الغور بشأن استعادة التوازن من جديد بين القطاعين.

أولًا: توزيع المسؤوليات في الحقل الاجتماعي الاتجاهات الرئيسة

تختلف المنهجيات والاتجاهات المتبعة في تحديد وظائف الفاعلين الأساسيين على صعيد تحقيق الأهداف الاجتماعية، وهذا الاختلاف ليس ثانويًا، بل له علاقة بتباينات جوهرية بشأن المقاربة العامة التي يعتمدها كل طرف تجاه القضايا الاقتصادية عمومًا. ويُمكن جمع هذه المنهجيات في الاتجاهات الثلاثة التالية:

ـ **الاتجاه القطاعي**: يعتمد هذا الاتجاه تقسيمًا واضحًا ومحددًا سلفًا للوظائف على الصعيد الاجتماعي بين الأطراف المختلفة، وخصوصًا بين القطاعين العام والخاص، وذلك وفق تأويل علمي خاص يتبنّاه كل فريق. وأبرز مثال على ذلك هو سيل الدراسات النظرية والتطبيقية منذ بداية التسعينيات التي استنتجت أن القطاع العام أقل كفاءة من القطاع الخاص في ممارسة النشاط الاقتصادي.

قد يُقال العكس، أي إن أنواعًا محددة من الأنشطة والخدمات لا يمكن لغير الدولة القيام بها، مثل: معاشات التقاعد، مكافحة الفقر، المشاريع الكبرى، برامج الحماية الاجتماعية، لأن هذه الأنشطة تتضمن مخاطر مرتفعة، وتتطلب تمويلًا ضخمًا، أو لأنها لا تخضع لمبدأ الاستبعاد، ولا لآليات التسعير التلقائية في السوق.

لكن التمييز بين أداء الشركات لا يكمُن في طبيعة الجهة التي تملكها، بل في الظروف التي تعمل في ظلها، مثل مستوى المنافسة والقيود المفروضة على أسواق خدماتها. ولو استعملنا مُعطيات إحدى الدراسات التطبيقية التي أُجريت في بداية موجة التحرير الاقتصادي في الثمانينيات وشملت عددًا من شركات النقل الجوي العالمية، فسنجد أن الخطوط الجوية البريطانية التابعة لقطاع عام، كانت أقل كفاءة من مثيلاتها في القطاع

الخاص، لكن بالمقابل كانت شركة الخطوط الجوية الكندية المملوكة من الدولة أكفأ شركة في العيّنة المدروسة[1].

يتجاهل المؤيدون المندفعون للقطاع الخاص أن بإمكان القطاع العام أن يكون خلّاقًا ومنافسًا في كثير من المجالات، وعندما يخفق، يعود ذلك إلى أسباب موضوعية يمكن تجاوزها، مثل المتابعة اللصيقة له من السياسيين التي تُغرقه بشروط مُعطِّلة، وتدفعه إلى اعتماد سياسة تجديد وتطوير حذرة[2]، كما هي الحال في بريطانيا مثلًا التي رفعت لواء التحرير الاقتصادي قبل غيرها من الدول.

أما مؤيدو القطاع العام، وهم كثر في مجال تقديم الخدمات الاجتماعية، فيدعون إلى أن يهتم القطاع بالقضايا الجوهرية والمهمات الأساسية مثل التعلم والعناية الصحية، من دون أن ينشغل بمسائل أقل أهمية (إصلاح مصابيح الإنارة مثلًا)، لكن عمليًا توجد صعوبة في التمييز بين ما هو جوهري من الخدمات، وما هو هامشي. وهناك من بين هؤلاء من يؤيد فتح المجال أمام القطاع الخاص في الحالات التي يفشل فيها القطاع العام بالقيام بمهامه، أو عندما يمر بأزمة فقط. فيصير مطلوبًا تدخل القطاع الخاص في توفير الخدمات الاجتماعية استثنائيًا فقط، وهو ما يعرف بـ «المدخل الإنقاذي» (Rescue Approach)[3]. لكن بعضهم يسأل، إذا كان القطاع الخاص ليس محلًا للثقة لتسيير هذه الخدمات في الظروف العادية، فكيف نثق به في إدارة المرافق الفاشلة والقطاعات المأزومة؟

بكلمة موجزة التركيز وفق هذا الاتجاه إذًا هو على من يؤدي الخدمة لا على من يتلقّاها.

---

(١) **القطاع العام والقطاع الخاص في الوطن العربي: بحوث ومناقشات الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بالتعاون مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي** (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ١٩٩٠)، ص ٢٧٥ ـ ٢٧٦.

(٢) Gavin Kelly and Julia Le Grand, «Should Labor Go Private?,» *New Stalesman*, 8/4/2000, p. 19.

(٣) **السياسة الاجتماعية المتكاملة: رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا (التقرير الثالث)** (بيروت: اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠٠٩)، ص ٥٥.

- **الاتجاه الاقتصادي**: هنا تكون الجدوى هي الأساس في توزيع المهام الاقتصادية والاجتماعية بين القطاعات المختلفة. والمبدأ هو البحث عمن يقدم الخدمات بأعلى كفاءة وفاعلية. على الدولة هنا أن تُحدد الأهداف وتضع السياسات العامة، وتُهيّئ البيئة التشريعية والقانونية، وأن تُلزم بها الآخرين سواء أكانوا من القطاع العام أم القطاع الخاص. وهنا لا بد من التمييز بين دور القطاع العام ودور الدولة، حيث يتولّى هذا القطاع إنتاج الخدمات الاجتماعية وتوزيعها، لكن عليه أن يُراعي في ذلك آليات السوق، أما الدعم فيجب تركه للدولة، ولا يجوز تحميل كلفته للمرافِق العامة التي تتولّى إنتاجه. إن إنتاج وتبادل الخدمات الاجتماعية وفق هذا الاتجاه يجري في سوق عادية مثل الأسواق الأخرى، حيث يتلقّى الفرد كمية من الخدمات تتناسب مع قدرته على الطلب، وتتدخّل الحكومة في الحالات الاستثنائية، ولتلبية الحاجات الأساسية. وهذا معناه التخلّي عن مبدأ الرعاية والدعم والانتقال إلى مبدأ الحماية.

يوصي بعض الباحثين باتباع ما يُمكن تسميته «العمى القطاعي» (Sector Blind)، أي أن يُوجّه الاهتمام إلى الخدمة نفسها لا إلى القطاع التي يُقدّمها كلٌّ من كيلي ولو غراند (Kelly and le Grand)، وما على الدولة سوى تأمين مساحة لعب متساوية أمام الجميع. مع ذلك لا يمكن إغفال العقبات السياسية التي تقلل من إمكانية تقدُّم هذا الاتجاه، وخصوصًا الدور الذي تؤديه بعض الأطراف. مثل النقابات التي تُطالب بحضور أكبر للقطاع العام، ومثل كتل المصالح التي تؤيد مزيدًا من التحرر من القيود الحكومية، كي تتسع الأسواق أمام الشركات الدولية الكبرى.

هذا الاتجاه أكثر مرونة من سابقه، لكنه يركز على آليات إنتاج الخدمة وحجمها أكثر من اهتمامه بتوزيعها.

- **الاتجاه الاجتماعي الوظيفي**: يركز على تحقيق الأهداف وفق أعلى المعايير. هنا ينبغي عدم تجاهل الفاعلية والكفاءة، لكن المعيار الأهم هو أن تحقق الدولة إحدى أهم وظائفها، أي إشباع الحاجات الأساسية بمستويات مقبولة تشمل أوسع شريحة من السكان. يرى هذا الاتجاه الخدمة الاجتماعية من منظار المصلحة العامة، مُعطيًا الأولوية للمستفيد على المنتج، وللقطاع

العام على القطاع الخاص، لأنه الأقدر على المواءمة بين الموارد المُتاحة والأهداف الاجتماعية المتوخّاة.

لو عدنا قليلًا إلى الوراء فسنجد ما يُعزز هذه المُقاربة، إذ منذ ثمانينيات القرن الماضي يخضع دور الدولة لمراجعة عميقة، ومع سقوط الاتحاد السوفياتي حظي القطاع الخاص بأفضلية عند صانعي القرار، وكثرت الدعوات إلى تقليص حجم الدولة وخصخصة ما يُمكن من مَرافق اقتصادية، لكن ذلك لم يشمل بالمستوى نفسه الخدمات الاجتماعية، حيث التجارب أظهرت أن القطاع الخاص يميل إلى المشاركة في مجالات اجتماعية محددة دون غيرها، وأنه لا يهتم من دون تحفيز وتوجيه دائمين من الدولة، بتحقيق الأهداف الوطنية، بل يعتني أكثر بتوقعات الشرائح التي يستهدفها (مثلًا التعليم الخاص في لبنان يستهدف شريحة تضم العشرين بالمئة الأغنى من المواطنين إذا استبعدنا المنح الحكومية، وهذه الشريحة تتوقع الحصول على تعليم يؤهل أبناءها الحصول على فرص عمل جيدة في الخارج أو في مجالات خدمية محددة). لذلك لم يُمانع أنصار السوق الحرة أنفسهم في أن تضطلع الدولة بدور كبير في وضع السياسات الاجتماعية وتنفيذها، يزيد على ذلك المطلوب منها في المجالات الأخرى.

ثانيًا: دور المنظمات التطوّعية

في إطار الاتجاه الوظيفي يتسع نطاق الشراكة التي لا تقتصر على السوق والدولة بل تشمل شركاء آخرين، مثل الأسرة والهيئات الخيرية وهيئات المجتمع المدني التي تمثل بحسب الإسكوا ركنًا أساسيًا في تحقيق توافق الآراء بشأن السياسات الاجتماعية[٤].

يُنظر إلى المنظمات التي لا تبتغي الربح باعتبارها أدوات رخيصة لتحقيق الأهداف الاجتماعية. لكن هذا غير دقيق، لأنه يتعلق بطبيعة العلاقة التي تربط هذه المنظمات بالدولة وبالفاعلين الآخرين في الحقل الاجتماعي[٥].

---

(٤) Nicolas Deakin, «True Partnership,» *New Statesman*, 20/6/1997.

(٥) المصدر نفسه.

وإلا لا تكون مساهمة القطاع التطوعي ذات أثر في توسيع نطاق المستفيدين من الخدمات، أو خفض كلفتها.

على أن نقل جزء من المهام من القطاع العام إلى المؤسسات الخيرية لا يشبه عمليات الخصخصة. فهذه المؤسسات تؤدي دورًا أساسيًا في التدريب ومساعدة ذوي الاحتياجات الخاصة وفاقدي المساكن، وتوفير الخدمات الصحية الأوّلية وخفض الجريمة ورعاية الأطفال والمسنين، لكن هذا يتم من خلال «ناشطين لا يشبهون بشيء حملة الأسهم الجشعين، وهو ما يُميز المنظمات الخيرية عن مثيلاتها الساعية إلى تحقيق الربح»(٦).

مع ذلك يقع عبء تمويل الأنشطة الخيرية على الفقراء أكثر من الأغنياء. فللتبرعات في كثير من البلدان المتقدمة طابع تنازلي، أي إن عبأها يتراجع مع زيادة دخل الفرد. وأظهرت دراسة قام بها آدريان سارجان (Adrian Sargeant) أن الأفراد الذين يراوح دخلهم بين خمسة آلاف وعشرة آلاف جنيه إسترليني في بريطانيا يخصصون ما مقداره ٤,٥ في المئة من دخلهم للتبرعات. مقابل ٢ في المئة فقط لمن تراوح مداخيلهم بين ٤٠٠٠٠ و٥٠٠٠٠ جنيه. ويؤيد ذلك دراسة أجرتها مؤسسة الدراسات المالية في عام ١٩٩٧، أظهرت أن الـ ١٠ في المئة الأدنى دخلًا يدفعون تبرّعات توازي ٣ في المئة من دخلهم في مقابل ١ في المئة للشريحة العشرية الأعلى(٧).

في الدول العربية والإسلامية تُعدّ الهيئات المعنية بتقديم الإحسان لاعبًا مهمًا في الميدان الاجتماعي، وتستمد حضورها من المبادئ الإسلامية التي تحث على الإنفاق من دون مقابل، وينتظم بعضها ضمن ترتيبات دقيقة تشمل أجزاءً معتدًا بها من الدخل (الزكاة والخُمس). ويكشف التقرير الثالث عن السياسة الاجتماعية المتكاملة في منطقة الإسكوا، عن الدور الذي توليه دول

---

(٦) السياسة الاجتماعية المتكاملة: رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا (التقرير الثالث)، ص ٥٤ ـ ٥٥.

(٧) لمزيد من الإيضاح، انظر: Sue Hacking, «A Welfare State?: European Journal of Social Quality,» vol. 5, nos. 1-2 (November 2005), p. 51.

المنطقة للمنظمات التي لا تبتغي الربح في تحقيق الأهداف الاجتماعية، مثل تخفيف الضغط عن الخدمات الحكومية (سورية)، وتحقيق المُساواة بين الجنسين، والتمويل الصغير، والتقليل من حدة الفقر (مصر)، والمشاركة من أجل التنمية البشرية (السودان)[٨]. وبحسب التقرير نفسه فإن تقدير «المنظمات غير الحكومية في المنطقة ينم عن احترام القيم الإسلامية عميقة الجذور، بما في ذلك قيم الإحسان والتضامن والعدالة تجاه من هم أقل حظًا في المجتمع».

ثالثًا: مسائل في النقاش النظري

في أواسط تسعينيات القرن الماضي، بدا واضحًا أن الرأسمالية الاجتماعية آخذة بالانحسار في مقابل الرأسمالية الأميركية الصاعدة والموجّهة بالسوق والقائمة على الفردانية. شمل هذا الأمر أحزاب يسار الوسط الأوروبية التي أخذت تركز على توفير الفرص أكثر من تركيزها على عمليات إعادة التوزيع، بزعم أن هذه الأخيرة تطيح مبدأ الموازنة المتوازنة.

قبل ذلك، كان للأزمات الاقتصادية والتجارب السياسية المدمرة التي عرفها العالم في النصف الأول من القرن العشرين دورٌ في ولادة دولة الرفاه، لكن في نهاية القرن انقلبت الآية، وتضافرت أحداث عدة على إحياء شعار «دعه يعمل» (Laissez Passez)، بطريقة لم يسبق لها مثيل طوال ذلك القرن. لكن الانفتاح العالمي المُفرط والسريع، وتعاظم المنافسة الدولية في ظروف غير متوازنة، والثقة المبالغ فيها بالأسواق ذاتية التنظيم (Self Regulation Markets) فاقم الاختلالات العالمية، وخصوصًا منها المتعلق بتوزيع الثروات داخل الدول وفي ما بينها. ثم جاءت الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨، لتؤكد ضرورة تدخّل الدولة لإعادة التوازن.

تمحور النقاش في العقدين الأخيرين، بشأن دور الدولة والفاعلين الآخرين في الحقل الاجتماعي، حول أفكار ومبادئ وآراء جديدة تشكل عصب السياسات الاجتماعية، يمكن اختصارها بالمسائل التالية:

---

(٨) *Eurostat* (2000), Free Data, Social Cohesion.

١ ـ من التوزيع إلى الحماية

يتمثل أحد محاور النقاش بمسألة التخلي عن دولة الرعاية الأبوية (Paternalistic Welfare State) لمصلحة: نموذج السوق (Market-based Model)، أو النموذج المستند إلى خطاب الحقوق (Right-based Model).

إذا تجاهلنا النموذج الأخير الذي لم يجد من يتبنّاه بعد، فسيكون للتخلي عن مبدأ الرعاية والاعتماد أكثر على آليات السوق تأثيرٌ في الطريقة التي توضع فيها السياسات الاجتماعية، وفي نتائجها في الآن نفسه. فبدلًا من تركيز الدولة على تحويل المداخيل من شريحة إلى أخرى للحد من عدم المساواة، تقصر اهتمامها على حماية الواقعين تحت خطوط الفقر والمعرّضين للحرمان الشديد.

إن أفضل ما يُعبّر عن هذا التحول هو مفهوم الاستبعاد الاجتماعي الذي بات محور السياسات الاجتماعية في العديد من الدول. والاستبعاد كما تُعرّفه إحدى الوكالات الحكومية الأوروبية هو النتيجة الطبيعية لحزمة مترابطة من المشاكل تتضمن البطالة، ضعف المهارات، دخلًا منخفضًا، مساكن رديئة، معدلات جريمة مرتفعة، عناية سيئة بالصحة، وتفككًا أُسريًا[٩].

يُحيلنا ربط السياسات الاجتماعية بمفهوم الاستبعاد إلى نظرية «المخاطر والحماية» الأميركية المنشأ، التي لا ترى ضرورة لوضع برامج تستهدف فئات واسعة من السكان، بل يكفي تحديد الشرائح المعرّضة للإقصاء، وفق معايير ومؤشرات مدروسة، ومن ثم وضع برامج واستراتيجيات دقيقة الاستهداف لمعالجة أوضاعها. المطلوب إذًا هو إزالة العوامل التي تحول دون اندماج الفئات المهمشة، والتعامل مع الفقر باعتباره النتيجة لا السبب. من هنا يجري التركيز على رفع القدرات (من خلال التدريب مثلًا)، وتأهيل المنحرفين، ومكافحة الجريمة... أكثر من التركيز المباشر على المشاكل الاجتماعية المرتبطة بالدخل. على أن مفهوم الاستبعاد/ الدمج من وجهة نظر الاتحاد الأوروبي أوجد مسارًا للعزل والاستضعاف والتمييز تجاه المجموعات الهشة،

---

(٩) Economic and Social Commission for Western ASIA (ESCWA), *Survey of Economic and Social Developments in the ESCWA Region, 2009-2010* (New York: United Nations, 2011), pp. 99-100.

مكرسًا بذلك الفوارق التي تميزها من الآخرين بدلًا من التخفيف منها.

لكن تُظهر الإحصاءات على نحو لا لُبس فيه أن مدخل التوزيع المعتمد على الإعانات الاجتماعية يبقى هو الأنجع في مكافحة الفقر. ففي الاتحاد الأوروبي (الذي يحدد خط الفقر بالدخل المكافئ لـ ٦٠ في المئة من وسيط الدخل المتاح للسكان كافة)، ساهمت التحويلات الحكومية في أواخر التسعينيات في خفض معدلات الفقر من ٤٠ في المئة من السكان إلى ١٥ في المئة، وفي السويد كان الانخفاض من ٤٣ في المئة إلى ١١ في المئة[١٠].

أما في البلدان العربية فساعدت البرامج الاجتماعية القائمة على التحويلات والحماية، في الربع الثالث من القرن الماضي، في تحقيق تقدم مؤثر في التعليم والصحة، ورفعت مستوى البُنى التحتية الاجتماعية، من دون أن يؤدي ذلك إلى استنزاف مالياتها العامة، مستفيدة بطبيعة الحال من ارتفاع أسعار النفط، وعلى الرغم من انخفاض الأسعار لاحقًا، حافظ الحجم المالي لبرامج الحماية على مستويات مرتفعة نسبيًا، إذ بلغ ١٧,٩ في المئة من الناتج في الأردن، و١٢,٩ في المئة في مصر، و١١,٢ في المئة في اليمن، في مقابل ٥,٧ في المئة فقط في لبنان.

أدّى ذلك إلى تحقيق تحسن مطرد في مؤشّرات التعليم، حيث تراجعت أُميّة النساء مثلًا من ٧٩ في المئة في السبعينيات إلى ٢٣ في المئة في عام ٢٠٠٠، وسجل معامل اللامساواة GINI معدلًا هو الأقل (٠,٣٥٧) بين الدول متوسطة الدخل. ومع تراجع أسعار النفط، وانتشار موجة التحرير الاقتصادي، واتباع معظم حكومات المنطقة برامج أكثر ليبرالية، وفي ظل برامج التثبيت الهيكلي، اعتمدت سياسات مالية أدّت إلى خفض التقديمات الاجتماعية، وتقليص حصة الأجور في القطاع العام من مجموع الناتج بعدما كانت تفوق مثيلاتها في دول OCED[١١]. ونتج من ذلك أيضًا زيادة في معدّلات الفقر، وتراجع في المساواة.

---

(١٠) اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغربي آسيا (أسكوا)، **نماذج السياسات الاجتماعية: التجربة التونسية ودلالاتها** (نيويورك: الأمم المتحدة، ٢٠٠٣)، ص ٢٢.

(١١) المصدر نفسه.

٢ ـ النمو أولًا

المسألة هنا هي أنّ تحقيق الأهداف الاجتماعية وفق التوجه الليبرالي الجديد لا يتطلب بالضرورة سياسات اجتماعية شاملة أو متكاملة. فهذه قد تكون مطلوبة على مستوى قطاعي أو مناطقي محدد، إلا أنها لا تؤتي ثمارها إذا تعارضت مع أولوية النموّ. فمن دون نمو لا تتحقق العدالة على المدى الطويل، ولا يعود الاستثمار العام في رأس المال البشري قادرًا على رفع مستوى رفاهية الأفراد، كما يقول أنصار هذا الاتجاه.

إذا كانت الليبرالية لا تمنع الدولة من التدخل في بعض مجالات التوزيع، فإن الإجراءات المتخذة في هذا الشأن يجب أن «تبقى مطابقة لقوانين السوق، وأن تحافظ أيضًا على التوازنات الاقتصادية الكلية»[١٢]. مع ذلك، التدخل الاجتماعي، بحسب هؤلاء، هو محل ارتياب دائم، لأنه قد يحمل معه نظرة تبسيطية إلى المساواة، وقد يُشجع الممارسات الطفيلية[١٣].

الاعتقاد بأن للنمو أولويةً على التنمية، يفترض ضمنًا أن الأهداف الاجتماعية تتحقق على أكمل وجه عندما يكبر حجم الاقتصاد وتنمو معه سوق التوظيف لأن ذلك هو مظلة الحماية الأفضل للأفراد، أما الدولة فدورها هو ضبط الإيقاع من خلال سياسات الدخل والأجور والأسعار بصورة غير مباشرة.

ربما حققت هذه المقاربة نجاحًا في حالات الرواج، لكن التركيز على فرص العمل وليس على شبكات الحماية وإعادة التوزيع، يُعرّض البلدان التي تمر بركود اقتصادي لمتاعب كبيرة، إذ يجد العاطلون الجدد عن العمل أنفسهم خارج أي مظلة تقيهم نتائج الأزمات. وهذا ما عرفته كل من تايلاند وإندونيسيا في أثناء أزمة عام ١٩٩٧، ومرت به بعض دول شرق آسيا الأخرى التي اضطرت إلى مراجعة سياساتها في هذا المجال تحسّبًا لأزمات

---

(١٢) السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة (التقرير الثاني) (بيروت: اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغربي آسيا، ٢٠٠٨)، ص ٧.

(١٣) المصدر نفسه، ص ٢٣.

مقبلة[١٤] آخذة بالاعتبار أن التنمية هي «وحدة متجانسة متكاملة»[١٥]، حيث لا تقدم الدراسات التطبيقية براهين موثوق بها على أن النمو يحقق مزيدًا من العدالة التوزيعية، أو يخفض مستويات الفقر، بل إن النمو الاقتصادي السريع في البلدان التي تحوّلت من التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق أدى في بداية التسعينيات إلى تدهور مؤشرات العدالة[١٦].

باتت المؤسسات الدولية نفسها على قناعة بأن النمو الذي تُديره قوى السوق لا يحقق الأهداف ما لم يأت ذلك ضمن رؤية اجتماعية أوسع. وتناول الاقتصاديون التقليديون مشاكل نهج النمو أولًا، ورأوا ضرورة الدفع باتجاه النمو الاقتصادي المنصف. ووافقهم على ذلك البنك الدولي وصندوق النقد الدولي، اللذان اكتشفا متأخّرين أن انعدام المساواة لا يُعرقل جهود الحد من الفقر فقط، بل يُعوّق النمو، ففي الأجل الطويل يتكامل الإنصاف والكفاءة، ولا يعود هناك داعٍ للمفاضلة بين النمو والرفاه.

٣ ـ التكامل بين السياسات الاجتماعية والاقتصادية

أكدت نظرية النمو الجديدة دور الاستثمار الاجتماعي في تحقيق الأهداف الاقتصادية. وبناءً على ذلك صار التكامل بين السياسات الاقتصادية والسياسات الاجتماعية ضروريًا لتحقيق النمو والعدالة في آن معًا. وقد لا يحقق النمو الاقتصادي الرفاه المطلوب تلقائيًا، لكنه يساعد في تنفيذ سياسات توصل إلى هذا الهدف. ويفترض هذا بداية تكاملًا بين السياسات، بحيث لا تتوافر متطلّبات النمو على حساب الأهداف الاجتماعية، ولا تتحقق هذه الأخيرة على نحو يؤدي إلى تباطؤ الاقتصاد.

تؤكد تجارب الدول العربية نجاح هذا الاعتماد المتبادل نسبيًا. ففي الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي، سجل بعض هذه البلدان نموًا مرتفعًا يوازي ما حققته النمور الأربعة، وهذا شجعها على توسيع أنظمة

---

(١٤) لمزيد من الاطلاع انظر: «Winners and Losers,» *Economist*, 28/4/2004, and Paolo Verme, *A Structural Analysis of Growth and Poverty In Short Term* (Rome: University of Torino, 2005), pp. 19-40.

(١٥) **السياسة الاجتماعية المتكاملة: من المفهوم إلى الممارسة (التقرير الثاني)**، ص ١٠.

(١٦) لمزيد من التوسع انظر: Economic and Social Commission for Western ASIA (ESCWA), *Survey of Economic*, p. 99.

الأمان الاجتماعي، وتمويل موازنات إعادة توزيع سخية، وخدمات اجتماعية واسعة النطاق، وشمل ذلك على نحو خاص البُنى التحتية في قطاعي الصحة العامة والتعليم مع تحويلات نقدية وعينية لفئات واسعة من السكان. لكن عندما هبطت أسعار النفط في أواسط الثمانينيات انهار النمو، وتضررت على نحو ملموس خطط تطوير البُنى التحتية والخدمات الاجتماعية.

لكن تجارب الدول النامية، بما فيها الدول العربية، لا توضح كيف تنوي تجسيد اهتمامها بتحقيق الإنصاف في إطار اقتصادها الكلي. ففي حين تشير برامج هذه الدول بوضوح إلى أن سلامة أوضاع المالية العامة والإصلاح الضريبي والاستقرار النقدي هي شروط لا بد من مراعاتها مُسبقًا في مجال النمو، لا تبرز جوانب الإنصاف والعدالة وإعادة التوزيع بالوضوح نفسه[١٧]. وتكتفي هذه الدول، كما يتضح من مسح الإسكوا للبرامج الاجتماعية، بالإشارة إلى رؤيتها العامة للسياسة الاجتماعية، فمثلًا هي أداة للتخفيف من مساوئ السوق (العراق وسورية)، أو لتحقيق العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص في مجال التعليم (مصر)، وفي حالات أخرى تُعد السياسات الاجتماعية ركنًا من أركان التغيير الاجتماعي التدريجي، وصولًا إلى مجتمع أكثر عدلًا (السعودية واليمن).

لا بد هنا من التمييز بين المنحيين الضيق والواسع للسياسات الاجتماعية لتحديد نطاق التكامل مع السياسات الأخرى. في المنحى **الضيّق** يكون هدف السياسة الاجتماعية سد الاحتياجات المُلحة للفئات المحرومة التي لا تقدر على التكيّف مع النظام الاقتصادي القائم، ويكون ذلك من خلال المساعدة لا من خلال التمكين أو منح الحقوق. أما في المنحى **الواسع** فيُلحظ تنوعٌ أكبر في الأهداف والوسائل. ويعود الفضل إلى المؤتمر الدولي الأول الذي عقدته الأمم المتحدة في عام ١٩٦٨ للوزراء المعنيين بالشأن الاجتماعي[١٨]، في تبني التحديد الواسع للسياسات الاجتماعية من

---

(١٧) **السياسة الاجتماعية المتكاملة: رؤى واستراتيجيات في منطقة الإسكوا (التقرير الثالث)**، ص ٥٩ ـ ٦١.

(١٨) اللجنة الاقتصادية الاجتماعية لغربي آسيا (أسكوا)، **نماذج السياسات الاجتماعية**، ص ٦ ـ ١٠.

خلال مفهوم «الرعاية الاجتماعية» الذي يحدد الوظائف الفعلية للسياسة الاجتماعية بأربع وظائف:

ـ **الوظيفة التنموية**، من خلال المساهمة في صنع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتكيف معها.

ـ **الوظيفة الوقائية** التي تتكهن بالأضرار الناجمة عن التطورات الاقتصادية استعدادًا لمواجهتها.

ـ **الوظيفة العلاجية** التي تهتم بأولئك المُدرَجين في خانة الاستبعاد الاجتماعي.

ـ **وظيفة الإدماج** التي تهدف إلى تكامل الفئات الاجتماعية كافة في حركة التنمية الشاملة.

تحوي المقاربة المتكاملة بناء على ذلك العناصر التالية: الوفرة والنمو، العدالة الاجتماعية وتكافؤ الفرص، الاستقرار والحماية، إضافة إلى الشراكة بين القطاعين العام والخاص والأسر والقطاع الأهلي. ثم إنها تربط السياسات العامة بعلاقة تكامل تشمل المضامين الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتُغطي المجالات كافة، ومنها التعليم والصحة والعمل والإسكان، وتطال الفئات الاجتماعية المختلفة لا المهمشين والواقعين تحت خطِ الفقرِ فقط. ولتحقيق الأهداف يستفاد من إمكانات الأطراف الفاعلة في تحقيق أغراض هذه العملية، الدولة تأتي في المقدمة، ثم القطاع الخاص والقطاع الخيري والتعاوني والتنظيمات النقابية والسلطات المحلية على اختلافها.

رابعًا: تقسيم الأدوار على صعيد تنفيذ السياسات الاجتماعية وتحقيق أهدافها

ليس سهلًا وضع معايير محددة لتقسيم المهام في بيئة يزداد فيها التداخل بين القطاعات، ولا يركز فيها على كيفية أداء الوظائف بقدر ما ينصب الاهتمام على النتائج والغايات. وعلينا ألا نتجاهل هنا التحول في طبيعة الأطراف المساهمة في الشأنين الاقتصادي والاجتماعي. فالدولة اليوم

مُشبعة أكثر مما مضى بروح زبائنية، والسبب هو تحرر القطاع الخاص من هيمنة الدولة وتحوّله إلى ظاهرة عابرة للحدود ومتداخلة مع الأجهزة الحكومية. وفي المقابل تتحوّل المؤسسات الخاصة شيئًا فشيئًا إلى ظاهرة بيروقراطية تتخذ فيها القرارات على أساس تحكمي وهرمي، وهذا عرّضها، بنسب متفاوتة، لبعض أمراض القطاع العام، من ذلك مثلًا بطء الاستجابة لمؤشرات السوق، وعدم التنبه للمخاطر، واعتماد مقاييس للجدوى لا تصلح إلا للخدمات الهامشية والحاجات العابرة، ولم تعد المنظمات غير الربحية جزءًا لا يتجزأ من مبادرات اجتماعية هدفها الرئيس تحقيق المصلحة العامة، بل صارت ملحقة ببنى أوسع، لها أهدافها الخاصة داخل دولها، أو أنها تتأثر بمصالح الجهات الخارجية التي تمولها.

بناءً على ما تقدم، فإن أداء المعنيين بتوفير الخدمات العامة وتحقيق الأهداف الاجتماعية مشوب بالعيوب، ومعرّض لأخطار فادحة، فأجهزة الدولة ليست دائمًا الممثل النزيه للمصالح العامة لما يعتريها من فساد وانتهازية، والقطاع الخاص ليس مثالًا على الجدارة والفاعلية بعد أن زاد حجمه واتسعت دائرة أنشطته، أما المنظمات غير الربحية والمجموعات الأهلية فعلى أهمية ما يقوم به بعضها، بعضُها الآخر محل تشكيك وتساؤل.

بمعزل عن ذلك، هناك خلاصات واستنتاجات عدة يمكن الاستناد إليها في رسم خارطة مهام الأطراف المساهمة في تحقيق الأهداف الاجتماعية:

- إن إخفاق قطاع ما في تأدية المهام الموكلة إليه في المجال الاجتماعي، لا يعالج بنقل مهامه إلى قطاع آخر. بل يجب أولًا معالجة الأسباب القطاعية الكامنة وراء الفشل، قبل إعطاء تفسيرات عقائدية لذلك. مثلًا تبدو إدارة الحكومات لصناديق التقاعد قليلة الفاعلية، والدليل هو انخفاض المردود. أما إدارة القطاع الخاص لهذه الصناديق فتحقق أرباحًا مرتفعة مع قدر أعلى من المجازفة. لكن إذا عدّلنا الأرقام بمعامل الخطر تكون النتيجة في بعض البلدان (ألمانيا مثلًا) لصالح الإدارة الحكومية.

المشكلة إذًا ليست في القطاع العام، أو القطاع الخاص، بل في البيئة التشريعية والتنظيمية والسياسية، التي يعملان في إطارها.

ـ إن تبني رؤية أيديولوجية صارمة يُفقد السياسات المرونة اللازمة للتكيّف مع التطورات وتحقيق الأهداف بأفضل السبل. ولا تعُد المقاربة الاقتصادية البديل المناسب، لأنها تركز على الجدوى المحاسبية، وتُراعي الكفاءة والفاعلية على مستوى كل مشروع على حدة، إنما قد تُضحي بالكفاءة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة في هذا السبيل. وقد تكون المقاربة الاجتماعية هي الأفضل لأنها تهتم بأن يتلقّى السكان، من دون استثناء، الحد الأدنى من الخدمات العامة، لكن هذه المقاربة لن تكون كافية إلا إذا تقاطعت مع المقاربتين الأخريين.

ـ ليست المنظمات والأعمال التطوعية هي الحل في بلداننا لنقص الخدمات، أو لضعف تحقيق الأهداف الاجتماعية. صحيح أن دورها مهم، لكن التجربة أثبتت حتى الآن أنها لا تملك الإمكانات الكافية لردم فجوة العرض، وحتى لو توافر لها التمويل فإنها تتوخى تحقيق أهداف لا تتطابق بالضرورة مع الرؤية العامة.

ـ بما أن بلداننا لم تصل بعد إلى مستوى متقدم من التنمية، فإن مبدأ التوزيع يجب أن يتقدم على مبدأ الحماية، كما يجب أن ينظر إلى الخدمات الاجتماعية من منظور دولة الرعاية لا من منظور السوق. هذا يفترض استمرارية مدروسة وهادفة للتحويلات التي أثبتت فاعليتها في كبح الفقر، من دون أن تتجنب بلداننا العمل على تنمية الفرص وتعزيز الإمكانات، كما يفترض أن توضع السياسات المالية والنقدية في خدمة السياسات الاجتماعية وليس العكس.

ـ إن اعتماد سياسات اجتماعية متكاملة يفترض وجود توليفة من المسارات المساندة، مثل توسيع دائرة المساهمين في صنع القرار الاقتصادي/ الاجتماعي، وتوقع المخاطر الاجتماعية الناتجة من السياسات العامة مسبقًا، والتحديد الصحيح للمُهمّشين والمُستبعدين اجتماعيًا ومعالجة أوضاعهم من دون الوقوع في فخ التمييز. لكن المشكلة هي أن كثيرًا من الدول تعجز عن فعل ذلك، ما يضعف قدرتها على انجاز الأهداف.

ـ من الضروري أن تتضمن السياسات الاقتصادية والمالية والنقدية للدول ضوابط اجتماعية واضحة، فيؤخذ بالحسبان مثلًا هدف العدالة

الاجتماعية عند حل مشاكل المالية العامة، أو يتم التركيز على النموّ المولّد لفرص العمل حتى لو كانت معدّلاته أقل من النمو المعتمد على التمويل الكثيف. بكلمة أوضح لا بد من مراعاة التوازن الاجتماعي، كما يراعى التوازن المالي والنقدي عند وضع السياسات الاقتصادية وتنفيذها.

ـ يؤدي إدخال أطراف جدد إلى دائرة المُساهمين في تطبيق السياسات الاجتماعية إلى تعزيز دور الدولة لا خفضه، إذ يضاف إلى مهامها مهمة إدارة الشراكة ومنع التضارب بين أطرافها.

يزداد دور القطاع العام في الحقل الاجتماعي أيضًا كلما تراجع موقع الدولة على سلّم التنمية. وهذا ما ينطبق على حالتي الركود والرواج، فالدولة يجب أن تكثّف الاستثمار الاجتماعي عندما تكون معدّلات النمو مرتفعة، حتى يكون بوسعها زيادة التقديمات في حالات التباطؤ والركود.

ـ منذ استقلال دول المنطقة وحتى الآن فشل نموذج الدولة التنموية في التقدم بخطى ثابتة نحو التصنيع، كما عجزت استراتيجيات الانفتاح الاقتصادي بعد ذلك عن تحقيق تراكم في النمو بمعدلات توازي ما حققته الدول الآسيوية. لكن النجاح النسبي الوحيد كان في نموذج الرعاية، إذ تمكنت معظم البلدان العربية من رفع مؤشرات التعليم والصحة، والسكن والتمدين إلى مستويات جيدة، كما أدّت التحويلات الحكومية وعمليات إعادة التوزيع إلى تحسين مؤشرات العدالة، حيث يعد معامل جيني في المنطقة العربية الأفضل مقارنة بالأقاليم المماثلة. بالتالي حقق القطاع العام الذي فشل أيّما فشل في قيادة جهود التنمية والنمو في القرن الماضي نجاحًا معتدًّا به في مجالات اجتماعية عدة، ولو أنّ أداءه كان متعثّرًا في توفير فرص العمل والإسكان.

وحيث إن لدى الحكومات القدرة على تأمين تمويل مجزٍ في ظل استقرار أسعار النفط عند معدّلات مرتفعة، وبما أن التمويل البديل هو التمويل الخارجي، فإن تنفيذ السياسات الاجتماعية يجب أن يقوم تحت قيادة الدولة بانتظار الوصول إلى مرحلة أكثر نضجًا وتقدمًا على الصعيد الاقتصادي والإنمائي.

خلاصة

إن اعتماد المقاربة المتكاملة يجعل توزيع الأدوار بين الفاعلين في الحقل الاجتماعي مرنًا وقابلًا للتبدل، لكن لو أردنا وضع خريطة مهام محددة فإنّ من المفيد اعتماد الترتيب التالي:

ـ تتولّى الدولة وضع الرؤية العامة ورسم السياسات الاجتماعية الرئيسة، إلى جانب وضع وتنفيذ سياسات إعادة التوزيع والنمو المنصف والدعم المستهدف.

ـ إن دور القطاع الخاص والمنظمات التطوعية هو دور مكمل للقطاع العام في مجال الحماية والوقاية الاجتماعيين.

ـ يتولّى القطاع العام تمويل البنى التحتية الاجتماعية الأساسية وتنفيذها، والمرافق الكبرى (مثل برامج مكافحة الفقر، المدارس والمستشفيات، الرعاية الصحية الأولية، التعليم المجاني في الأماكن الفقيرة والنائية. . .)، لكن ذلك لا يمنع القطاع الخاص من أن يكون مساهمًا فيها.

ـ يمكن تشجيع القطاع الخاص على زيادة حضوره في المجالات التي يُمكنه أن يُساعد فيها في تحقيق الأهداف بزخم أكبر، مثل المشاركة في إدارة المستشفيات العمومية، وصناديق التعاضد، أو سد نقص التمويل، وبوسع القطاع الخيري من جهته أن يُكمل عمل الدولة فيصل إلى المجموعات من السكان التي لا يمكن للأجهزة الحكومية الوصول إليها، وخصوصًا على صعيدي التمويل المصغّر والتدريب.

المناقشات

منير الحمش

قدّم الزميلان بحثين غاية في الأهمية، وتعليقي بسيط لا يتعلق بصلب البحثين، إنما أريد القول بشكل عام إن القطاع العام في البلدان العربية نشأ بعد الاستقلال السياسي بدرجات متفاوتة حتى استكملت الحالة التي هي فيها الآن، أي إنه نشأ في ظل توجّهات تدخُّل الدولة في الشأن الاقتصادي والاجتماعي، وفي ظل تطلّعات المجتمعات العربية لإحداث التنمية، وأعتبر أن القطاع العام هو أحد وسائل تحقيق التنمية وإداراتها. عملية إصلاحه، أو ما يُطرح في إصلاحه الآن يقع تحت ظل سياسات اقتصادية أخرى، وفي ظل ظروف سياسية أخرى. إذا كانت نشأته قد أتت مع تصاعد دور الدولة الاقتصادي والاجتماعي، فالآن الدعوة إلى إصلاحه تأتي في ظل انسحاب الدولة من الشأن الاقتصادي والاجتماعي. من هنا تأتي أهمية السياسات الاقتصادية في حال الرغبة في الإصلاح، نرى اليوم الرغبة تقع تحت عنوانين: **الأول**، خصخصة هذا القطاع ونقل ملكيته نهائيًا إلى القطاع الخاص؛ **والثاني**، على استيحاء إصلاحات بسيطة، قد لا تكون بالعمق المطلوب، وحتى دعوه يموت. أعرف وقرأت والتقيت مع أشخاص في سورية مثلًا من يقول: حرام أن تنفقوا قرشًا واحدًا لإصلاح القطاع العام دعوه يموت، بهذا التعبير؛ الحقيقة أنهم ينسون أمرًا أساسيًا، أن هذا القطاع هو جزء من الثروة الوطنية. وإصلاحه بمعنى تجديد آلاته وتحديث أدواته وآليات عمله، مسألة وطنية، وليست مسألة أيديولوجية. مع هذا يتفاوضون على هذا الموضوع.

محمد عبد الشفيع عيسى

بالنسبة إلى بحث محمد عبد الحليم فضل الله، لدي ملحوظتان أساسيتان:

الأولى، أزكّي ما قاله من أن مقاربة تحقيق التنمية الاجتماعية من خلال النمو فحسب، هي مقاربة فاشلة ولدينا تجربة في مصر واضحة في هذا المجال. الحكومة الأخيرة السابقة على ثورة كانون الثاني/ يناير، حكومة أحمد نظيف، كانت تحقق معدلات نموّ عالية بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨ حتى الأزمة المالية العالمية. وبلغ معدّل النمو ٧ في المئة، وكان أعلى معدل نمو خلال الـ ٢٠ أو الـ ٣٠ سنة الأخيرة. وكان الحكم يتباهى بارتفاع معدّلات النمو، ونذكر أن وزير التخطيط في ذلك الوقت كان يقول إن زيادة معدل النمو بنقطتين مئويتين يؤدي في حد ذاته إلى تخفيض الفقر بنقطة مئوية واحدة. وكأن هناك علاقة بين النمو الاقتصادي وتخفيض الفقر، وهي النظرية القديمة، أي عندما تعمل نموًّا اقتصاديًا من فوق يتساقط بصفة تلقائية وذلك بالمخالفة مع الاتجاه الآخر في الفكر التنموي، الذي قاده تشينر مع زملائه، وهو النمو مع إعادة التوزيع؛ الحقيقة، أنا أُزكّي فكرة أن النمو في حد ذاته لا يؤدي إلى تنمية، وإنما لا بد من أن يكون نموًّا مصممًا على هذا النحو، نموًّا مواليًا للفقراء، ومناصرًا للفئات الفقيرة، لا يتعارض مع التحول الهيكلي، ومحققًا للتشغيل.

الملاحظة **الثانية**، هي استفسار من فضل الله، يقول إن الدولة التنموية فشلت والدولة الرعائية نجحت، في العالم؟ أم في الوطن العربي... لم أفهم ذلك؟ هل يقصد الدولة التنموية والدولة شبه الاشتراكية في الستينيات، وهل هي فشلت؟ أعتقد لا. الدولة الرعائية هل يقصد بها دول الخليج العربي التي حققت مستويات من الرفاه الفردي أعلى من غيرها؟ أعتقد أنه لو كان هذا المقصود فأنا أختلف معه في هذه النقطة.

أخيرًا، أُثنّي على كلام منير الحمش عندما يقول بعض الناس في سورية: دعوا القطاع العام بموت. نحن لنا تجربة في مصر أيضًا، بعد الاتفاق مع صندوق النقد الدولي في أيار/ مايو ١٩٩٩، صدرت تعليمات من رئيس الوزراء في ذلك الوقت، عاطف صدقي، ثم كمال الجنزوري، بإيقاف الاستثمارات الجديدة في شركات القطاع العام، يعني ممنوع أن تضخ

استثمارات للتوسع. وبعد ذلك صدرت تعليمات بوقف استثمارات الإحلال والتجديد، فتركت تموت لكن الحمد لله بعضها نجا من الموت، وأصبح له مستقبل اقتصادي.

بشارة مرهج

أود أن أنوّه بالبحثين اللذين تقدم بهما كل من ألبير داغر وعبد الحليم فضل الله. طبعًا لدي بعض الملاحظات، وأقصرها على بحث داغر. تمحور كلامه حول نقطة أساسية في تعريف التنمية وتركيز الأنظار عليها. بمعنى أنه لا تنمية من دون زيادة قدرات الدولة على إنتاج البضائع الإنتاجية، أو البضائع الترسملية التي تُعزز وسائل الإنتاج، وتمكّن المجتمع من مواجهة، أو التنافس مع القوى المصدرة في هذا المجتمع. صحيح هذه نظرية مأخوذ بها على نطاق واسع، لكن من الأفضل لنا أن نُحيط بالجوانب كلها المتعلقة بموضوعة التنمية، لأنه إذا قصَرنا الموضوع على ناحية واحدة، يمكن أن يُحدث هذا التركيز خللًا في التصور العام لمسألة التنمية، لأنه إذا كان هذا التركيز ضروريًا، فهو ليس كافيًا على الإطلاق، لأن لا مناص من مساعدة الدولة في عملية التنمية، وهذا ما ذكره داغر، لأن الدولة الحديثة هي التي تؤمن البيئة أو المُناخ المُلائم لعملية التنمية، سواء من خلال توسيع رقعة التعليم الأساسي، من ناحية القوانين التي يجري تعديلها أو تحديثها أم من ناحية الحفاظ على مكتسبات القطاع العام، في موضوع الكهرباء مثلًا الذي يشكل العبء الأساس على الموازنة والمصدر الأساس للعجز. موضوع الكهرباء لم يترك يموت، بل شاركت الدولة أو الحكومة في عملية قتله، هنا أهمية ما قاله داغر، بل تقصّدت عدم رسملة شركة الكهرباء. كثير من الوسائل الإنتاجية تُركت تضمحل من دون استبدالها، بحيث أصبحت مؤسسة كهرباء لبنان أهم عبء على مالية الدولة العامة. إذًا هنا الدور التكاملي بين الدولة والقطاع الخاص، مسألة مهمة للغاية وإيجاد التناغم بين القطاعين، مسألة يجب أن ينصبَّ عليها البحث لا أن تقال أو تطرح النظريات المعهودة في عمليات التنمية، يجب أن نكتشف نحن من خلال حواراتنا، المواقع الأساسية أو الجديدة التي يجب أن تستكشفها من أجل ملاءمة أوضاعنا، لكن لكل مجتمع طريقته الخاصة في التنمية. كما ذكرنا هناك نمور آسيا، ولكن في

الدول الأوروبية وفي دول العالم الثالث، هناك طرق مختلفة للتنمية، ليس هناك طريق واحدة. يجب أيضًا أن نتنبه إلى أن التركيز على البضائع الترسملية أو الإنتاجية لا يكفي وحده، خصوصًا في زمن الاقتصاد المعرفي. وذكر الباحث أن التدخل الفني الحكومي مسألة مهمة يجب التركيز عليها. بالنسبة إلى الاتصالات والمواصلات، فإذا لم تكن لدينا مؤسسة اتصالات حديثة وقادرة على تلبية السوق، فما قيمة أن تكون لدينا بضائع وأنظمة متكاملة؟ التنمية المتكاملة والمتناغمة هي الطريق الأنسب لمجتمعاتنا.

عبد النبي العكري

في ما يتعلق بدور القطاع العام في التنمية، علينا أن نتساءل لماذا تراجع هذا الدور؟ أعتقد أنه بشكل عام، مع استثناءات، كان ظهور دور القطاع العام ضروريًا من أجل التنمية، ومن أجل كسر حلقة التخلف. لكن علينا أن نأخذ بنظر الاعتبار المراحل المختلفة التي تمر بها البلاد عند تقويم هذا الدور وهذا التوجه وبالنسبة إلى الدول العربية. ولكن مباشرة بعد الاستقلال وفي ظل أنظمة وطنية كان لِهذه الدول طموحات للتنمية. فدول الاستقلال مثل ثورة الجزائر، واليمن الجنوبي، أو أي ثورة وانقلاب، كان هناك سعي لتحقيق التنمية، وبعضها تطور كما في ثورة تموز/ يوليو ١٩٥٢ في مصر، لدعم طموحات واستراتيجية التنمية. شجع على ذلك علاقاتها مع الدول الاشتراكية والتي أثّرت في مساراتها الاقتصادية.

حول القطاع العام الذي سمي أيضًا في بعض البلدان «بالقطاع الاشتراكي»، وأطلق على مسار التنمية أيضًا اسم «تنمية اشتراكية». لكن عن طريق ثالث. هذه بالطبع مرحلة ارتبطت بطبيعة وطنية، بغض النظر إن ارتبطت بحزب حاكم واحد، أو بمعسكر معين. كان لديهم المحتوى الوطني لذلك، كان هناك دور مهم، وهذا الدور تم الاقتداء به في مصر. . . وفي الجزائر وفي سورية وفي العديد من البلدان. لكن علينا أن نُدرك أنه خلال هذه مرحلة بدأ الانحطاط في هذه الأنظمة، انحطاط سياسي، بمعنى احتكار السلطة والفساد والزبونية وما إلى ذلك، بحيث أصبح القطاع العام يدار من قبل أشخاص غير أكفاء، وفاسدين في كثير من الأحيان. طبعًا هناك استثناءات. ومن هنا نرى أنه شيئًا فشيئًا بدأ يتدهور وضع القطاع العام ليصبح

خاسرًا وعبئًا على المجتمع. هنالك التزام على المواطن بدفع الضرائب. ولكن بمعنى تؤخذ الضرائب، من المواطن كي تنتفع بها الأقلية. مطلوب علينا أن ندرك ما هو الدور وما هو الإطار وما هو النظام السياسي الذي يتم فيه نمو هذا القطاع العام، حتى نقول يجب الحفاظ عليه.

هنالك ثمن لكل شيء وعلينا ان نسأل من يدير هذا القطاع ولمصلحة من؟ هذا هو السؤال الذي يجب أن نطرحه. هناك أيضًا توصيف جديد بمعنى الكلام عن الدولة الريعية، وليس بالضرورة النفط، بل الدولة التي تعيّش ملايين المواطنين بأجور. هذه الدولة الريعية أصبحت تتحول إلى دولة غنائمية. يعني دولة غنيمة.

إذن يجب معالجة دور القطاع العام وليس بالمطلق، بل في إطار نظام سياسي، وفي إطار شفاف، وفي ظل إدارة حكيمة. تشجيع المسألة والمحاسبة، وليس من خلال منطق: هذا القطاع ممتاز ويجب المحافظة عليه بأي ثمن.

علي نصار

أردت القول إنه من خلال النقاش مع داغر وفضل الله، تبين موضوع النموذج. يعني من حسنات هذين البحثين هو إضعاف الاهتمام الدارج بمسألة النموذج. مرة كان النموذج سوفياتيًا، ومرة صينيًا، وإلى حد ما موضوع النمور الأربعة طرح، الآن الدارج سياسيًا وثقافيًا واقتصاديًا هو النموذج التركي. أعتقد وهذه مناسبة لكي نعود ونشدد على أننا بحاجة، والأوراق تؤكد ذلك، إلى دراسة التجربة الخاصة، والإشارة الجزئية التي وردت عند فضل الله حول النموذج العربي هي صحيحة. وبرأيي أننا بصفتنا باحثين أو سياسيين أو مناضلين أو مفكرين، هناك داعٍ للاهتمام بالتجربة الخاصة، تحديدًا في الدول المركزية مثل مصر سوريةً والجزائر والعراق الحديث والمعاصر. لأن هذا يقود إلى معرفة أفضل لصورة النموذج العربي وملامحه بحسناته وسيئاته، وبخاصة أن ما يستدعي هذا الأمر أكثر أن هناك نوعًا من «الأبلسة»، أو «الشيطنة» لكل تجربة. هذا النموذج العربي في الحكم، وفي التسمية وليس في النمو، هذه إشارة، كما قال عبد الشفيع، إلى أننا نطلب التنمية، وأن النمو هو معطى رقمي.

غالب أبو مصلح

لدي بعض الملاحظات حول ما قاله داغر، لا نقدًا له، بل استكمالًا للصورة التي أعطاها. طبعًا السوق والطلب يؤديان دورًا أساسيًا في التنمية، وقاما بهذا الدور بشكل أساس في تجارب جنوب شرق آسيا. هنا يأتي الظرف السياسي، أو الموقع السياسي، أو الفترة السياسية التي تسمح بزيادة الطلب بشكل تكون زيادة الطلب فيه تحفيزًا على النمو، وليس بالضرورة، فمثلًا كان لحرب كوريا الأثر الكبير في تنمية اليابان، إذ إن الإنتاج الياباني، وبخاصة في مرحلة الإقلاع بعد الحرب العالمية الثانية، اعتمد على الطلب الأميركي لتمويل الحرب الكورية. ثم الحرب الفييتنامية التي خلقت طلبًا كبيرًا بالنسبة إلى دول جنوب شرق آسيا، أو نمور آسيا، ما سرّع عملية النمو، بل حفّزه إلى حد كبير. بالمقابل العلاقات الخارجية في كثير من الأحيان تأتي كابحةً لهذا النمو، مثل الحصار الاقتصادي الذي عانته وتعانيه العديد من دول العالم، وبالتالي يمكن أن تفشل عمليات النمو.

هناك أيضًا الاستتباع الذي يُفشل عملية النمو تاريخيًا؛ إذ عانت كثير من الدول العربية هذا الاستتباع بحجة، وهي سيطرة اقتصادية سياسية ثقافية على المستويات كلها، ورؤية النمو، ورؤية التنمية بالأحرى، وهي تنمية شاملة ليست اقتصادية فحسب، بل يندمج فيها الاقتصاد بالثقافة الشعبية بأنماط الاستهلاك، وفي هذه الأمور كلها نجدها بعيدة جدًا. عادة يتم التجاوز في هذه الأمور إلى حد بعيد جدًا.

الآن هناك تجارب عربية ناجحة ضمن ظروف محددة. ولا ننسى التجربة العراقية في التنمية، فمهما قيل عن حكم الرئيس صدام حسين، لكن مثّل هذا الحكم نمطًا متقدمًا من التنمية. وطّن التكنولوجيا، حدّث وسائل الإنتاج. حقّق ثورة صناعية، وثورة زراعية، وبالتالي أطلق الاقتصاد العراقي بشكل ممتاز جدًا، ومن ثم دُمّر. دمر كلّيًا، لكن كانت التجربة الاقتصادية على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي تجربة مهمة جدًا. التجربة الناصرية تجربة مهمة جدًا، وعادة يتم القفز فوقها، وهي تجربة تستحق دراسات أكثر بكثير مما تمت دراسته حتى الآن.

مرة أخرى من موقع القطاع الخاص، أو قطاع الأعمال. عندما أسمع عن دور الدولة في التنمية يبدو أن مفاهيمي كلها في دراسة الاقتصاد أصبحت مشوشة. الدولة، مرة أخرى نتكلم عن الدولة وكأنها الحكومة أنها منتج للتنمية. الدولة والحكومة ليستا منتجًا للتنمية، التنمية ينتجها القطاع الخاص. دور الدولة في التنمية أن تضع السياسات والبيئة التي تساعد في الاستثمار.. والإنتاجية.. والتجارة.. وأدوات التنمية. عناصر التنمية معروفة للاقتصاديين. التنمية هي ناتج وأدوات الإنتاج من سلع أو خدمات أو تجارة، وتجارة خارجية أو داخلية، إذًا لا نريد أن نتخيل أن الدولة هي عنصر إنتاج، وبالتالي أذكر وبتحفظ كبير أن الدولة يجب أن تدخل بمنافسة مع القطاع الخاص بإنتاج بعض السلع أو بعض الخدمات. هناك مرافق يجب أن تبقى إدارتها في الدولة، لأن الدولة هي مسؤولة عن رعاية المواطن، وحماية المجتمع، وتأمين الخدمات. لكن ليست منافسًا للقطاع الخاص في إنتاج السلع والخدمات، ولا تستطيع أن تنافسه، لأن نظرية الإنتاج تجعل القطاع الخاص أقدر على ذلك، هذا **أولًا**.

أما الجانب **الثاني**، وهو جانب قاومت كثيرًا في مواقعي المختلفة وأدواري في الأمم المتحدة، وهو إخراج مؤشرات اجتماعية، المؤشرات التي نقرأها ونعرفها كلها في التنمية هي مؤشرات اقتصادية، البطالة، النمو، التضخم... إلخ. آثار هذه المؤشرات ظاهرة في المواطن الغائب. على الرغم من أن هناك مؤشرًا جينيًا (JINI) طُوِّر، وأغفلت الدولة استعمال هذا المؤشر لأنه يُظهر مدى تأثير عناصر التنمية في المواطن، أي عندما نقول إن هناك نسبة نمو ٦ في المئة، ونجد أن دخل ٨٠ في المئة من الشعب يتراجع، أو وضعه الاجتماعي يتراجع. هذه تقيس مستوى الدولة، في ما أدّت إليه مسائلها التنموية لمصلحة المواطن. هذا البعد يحتاج إلى توعية، وإلى جهد، وإلى أن تقيم مؤشرات اجتماعية تقيس الآثار التنموية التي معاييرها هي معايير إجمالية؛ فنسبة النمو لا تعني شيئًا بالنسبة إلى المواطن البسيط العادي. نسبة الغلاء لا تعني شيئًا. إن الغلاء بمعياره ودخله يختلف عني أنا بمعياري، وبالتالي أرى أننا يجب أن ندعم توجّهات لإخراج مؤشرات اجتماعية تقيس الأثر التنموي في المواطن.

عامر خيّاط

أشكر غالب أبو مصلح على إشادته بالحقبة التنموية في العراق، التي استمرت منذ بداية السبعينيات (١٩٧٢)، حتى أواسط الثمانينيات، والتي عاصرتُ جزءًا منها عندما خدمت في مجلس التخطيط ورئاسة إحدى المؤسسات الاستشارية داخل هذا المجلس؛ فمن هذا الباب أود أن أوضح أن هذه التجربة التنموية كانت فعلًا خلّاقة، والفضل الكبير فيها يعود إلى الكادر الفني والتقني العراقي، الذي كان يخدم في الوزارات القطاعية التي أخذت على عاتقها تنفيذ البرامج التنموية السنوية. المفيد في هذا الأمر أن الحكومة القائمة حينئذٍ، بالنظر إلى توجهاتها السياسية وتحفظاتنا وانتقادنا لتصرفاتها اللاديمقراطية، إنما كانت في ما يتعلق بالمنهج الاستشاري داعمة له ومسهلة لعمل الكادر الفني والتقني البشري، وكان كادرًا فريدًا، ومع الأسف مُحيَ تمامًا من الحاضر الموجود الآن في العراق. لكن من هذا المدخل، أود أيضًا أن أُعقّب على كلام طلال أبو غزالة. وأفرق تمامًا بين الدولة والحكومة. للدولة مكوّناتها: السلطة التشريعية، والسلطة قضائية، السلطة الإجرائية، وهناك سلطة مهمة هي سلطة الشعب. هذه هي مكوّنات الدولة. عندما نتكلم عن الخطوات الإجرائية هي خطوات مكوّن واحد من هذه الدولة، الذي هو الحكومة. تفاديًا لهذا الالتباس، أود أن أقول وبخاصة في معرض التجربة العراقية للتنمية. أولًا في تلك الحقبة لم يكن هناك قطاع خاص بالمعنى المتداول عليه اليوم، بمعنى أنه كان قطاعًا ضعيفًا في مساهمته بالناتج القومي، اختصاصاته كانت جد محدودة. هناك بعض المقاولين وبعض التجار الصغار الذين يعتمدون على الاستيراد والتصدير، لكن هذا هو، لم يكن له قدرة إطلاقًا على المساهمات القطاعية التي تتطلب رأس مال كثيفًا. مثلًا قطاع الزراعة الذي تقدم كثيرًا، لولا الاستثمارات المكثفة في رأس المال لتنمية هذا القطاع في العراق لما كان حصل تقدم فيه، ولم يكن هنالك أمل من القطاع الخاص الضعيف لإجراء هذا التحول. كذلك الأمر في القطاع الصناعي، عندما بدأ التوجه نحو الصناعات شبه الثقيلة، مثل صناعة السكر واستخراج السكر من القصب، تصنيع التمور. . وإنتاجات التمور. . . إلخ، لم يكن لدى القطاع الخاص القدرة والكثافة الرأسمالية للدخول في هذا الموضوع، إضافة إلى القطاعات المهمة التي

ذكرها إسماعيل الشطي، التي لا يمكن في رأيي أن تتقدم، وأن تدعم من دون تدخل السلطة الإجرائية المركزة: التعليم، الصحة، ضمان الشيخوخة، ضمان الطفولة، ضمان الأمومة، وهذه القطاعات التي لا يمكن أن يركن فيها إلى القطاع الخاص سوى ما ذكره، عن طريق المسؤولية الاجتماعية، وهي مسؤولية من قبل القطاع الخاص لدعم القطاع العام والقطاع الحكومي بشكل خاص في هذه الخدمات.

عروس الزبير

يُخيّل إليّ أننا نتكلم على بعض النسب والأرقام من دون تمحص وتأكيد. كذلك أنا أتكلم عن القطاع الخاص في الدول العربية على أساس أنه يحمل الطبيعة نفسها. . . والمشاركة نفسها، والمساءلة نفسها. بينما هناك خلاف جذري بين ممارسة القطاع الخاص الذي يحمل خصوصية بعض البلدان؛ مثلًا تفضل أبو غزالة بالقول: إن القطاع الخاص يُساهم في ٨٠ في المئة. هذه نسبة نتمنى أن تكون صحيحة وممكن تكون صحيحة في الميدان الذي يقوم فيه بممارسته المهنية هو كشخص، أو مؤسسة؛ بينما أعطيك مثالًا في الجزائر. مساهمة القطاع الخاص بالأرقام المؤكدة أو المتأكد من صحتها، حيث النسبة الواقعية لا تتجاوز الـ ١٧ في المئة، وهي على هامش القطاع العام، نسبة التوظيف لدى القطاع الخاص، هي نسبة متدنية جدًا، ويتميز القطاع الخاص بعدم قدرته على استيعاب حتى الإطارات المتخرجة من نظام التعليم العالي، وهذا يرجع إلى عدم القدرة على التوظيف، التي يمكن أن تعتمد باعتبارها أحد الأسباب للتوازن الشعبي الموجود على مستوى الأقطار العربية؛ فهناك قضايا كبيرة، لذا علينا أن نأخذ الأمور بحذر، وأن نكون بصفة الخصوص المطلق والعموم حذرين في تقويمنا واقع القطاع الخاص في المنطقة العربية ككل.

طاهر كنعان

ليس لدي مداخلة موضوعية، لكن أسأل أين العام أو الخاص؟ أين الدولة؟ أين الحكومة؟ نقول مثلًا ملكية الدولة، ولا نستطيع أن نقول ملكية الحكومة، لأن الأصول العامة هي ملكية الدولة. ما في الفضاء الخاص هو

الخاضع لآلية السوق والعرض والطلب، كل ما لا يخضع لآلية السعر والسوق يذهب إلى القطاع العام، أو القضاء الثالث الذي تحدثت عنه في بحثي السابق.

ألبير داغر (يرد)

في ما يخص مداخلة بشارة مرهج، طبعًا في الاقتصاد مثل بقية العلوم، يستخدمون المفاهيم، ومفهوم التصنيع المتأخر هو مفهوم استخدمه الاقتصادي الشهير ألبرت هيرشمان (Albert Hirschman) في الخمسينيات، وهناك عدد كبير من الاقتصاديين يستخدم تعريفًا للتنمية بوصفها تصنيعًا متأخرًا، وهذا لا يعني المسألة أن تنتج، فالتصنيع المتأخر هو قدرة على إنتاج سلع تجهيزية، إنتاج ماكينات، إنتاج سيارات ووسائل إنتاج تتيح لنا إنتاج سلع للاستهلاك المحلي والتصدير للسوق الدولية. هذه النقطة الأولى. طبعًا فشل تجارب التنمية في العالم الثالث هي التجارب التي توقفت قبل بلوغ مرحلة إنتاج السلع التجهيزية: كوريا مثلًا أكملت.

في ما يختص بمداخلة غالب أبو مصلح، دائمًا عندما نتكلم عن التجربة الآسيوية، يقال إن علاقة كوريا وتايوان بأميركا كانت حافزًا، لا شك في ذلك، لكن هل عدم وجود هذا النوع من العلاقة يمنع البلدان من ذلك؟ ليس من المفروض أن نخشى من هذا، ونقول إذا لم يكن هذا الشرط متوافرًا، والعلاقات جيدة، فلا يمكن القيام بشيء. أول مرة أسمع هذا، وأحببت ذلك، وعلى الرغم من كل ما قيل عن تجربة صدام حسين، لا.. هناك شيء قد تم عمله، هناك دولة تنموية، هناك شيء تحقق على صعيد التصنيع.

في ما يختص بمداخلة أبو غزالة، لا شك في أن هناك النموذج الآسيوي، حيث لا تتدخل الدولة في الإنتاج إلّا في حالات معينة تُختَصر تحت مفهوم واحد هو: إخفاق السوق (Market Failure)، عندما يكون هناك مصرف يعطي تسليفًا طويلَ الأجل، لا يمكن لصناعات ناشئة أن تقوم بالاستثمار في غياب مؤسسات تقدم تمويلًا، في هذه الحالة السوق الدولية تتدخل، بالتالي النموذج الآسيوي يختلف عن النموذج العربي. النموذج العربي أخذ بالتجربة السوفياتية، وأخذ أن الدولة هي التي تحل محل

القطاع الخاص. النموذج الآسيوي، الدولة لا تحل محل القطاع الخاص، بل تدعمه. من دون دعم الدولة للقطاع الخاص لا يمكن له أن يستثمر. هناك تحفيز للاستثمار، وتحفيز الاستثمار لا يمكن أن يتم في غياب الدولة. وهذا هو فشل المقاربة النيوليبرالية كلها، وهذه نقطة أساسية. ودولة تتدخل في النموذج لتأمين مخاطر الاستثمار، وبالتالي هي ناجحة لأن القطاع الخاص هو محرك النمو، وهو الذي يستثمر، لكن لا يمكن أن يستثمر إذا لم يكن هناك دولة تدعمه... وتحميه.. وتُعطيه حوافز الاستثمار، إذا أحصينا عدد المؤتمرات التي عقدت في لبنان منذ التسعينيات حتى اليوم بشأن الاستثمار، نراها تجاوزت حدًا قد نحصل معه على جائزة غينيس بتشجيع الاستثمار، علمًا أنه هو أقل بلد بين البلدان العربية التي استقطبت استثمارًا أجنبيًا على مدى حقبة التسعينيات، أي العقدين الأخيرين، لبنان هو أكثر بلد قام بعمل مؤتمرات لتشجيع الاستثمارات، لأن الدولة لا تريد أن تفعل شيئًا في هذا الاتجاه، استقطب كثيرًا من التوظيفات المالية ولا يزال.

عبد الحليم فضل الله (يرد)

لدي تعقيبات عامة. أود أن أقول بالنسبة إلى موضوع الدولة التنموية بالتجربة العربية، المقصود هو الدولة التنموية التي تستطيع أن تحسن مركز هذه الدولة التنافسي على مستوى الدول. هناك إنجازات على مستوى التصنيع لا شك، وجرى الحديث عن النموذج العراقي، والنموذج المصري، وربما الجزائري أيضًا. لكن لم تستطع هذه الدول التي مشت في طريق التصنيع أن تكون منافسة على مستوى الدول، وتقديري هذا معيار مهم، يجب أخذه بالاعتبار. أمّا الحديث عن دولة الرعاية، فليس المقصود بدولة الرعاية بحسب نموذج الخليج، دولة الرعاية هي بحسب المفهوم الواسع الذي تبنّته الأمم المتحدة في عام ١٩٦٨، والذي تتحدث فيه عن الرعاية الاجتماعية التي يوجد بها أكثر من وظيفة. إحدى وظائف الرعاية الاجتماعية هي وظيفة تنموية، فضلًا على الوظائف العلاجية والوقائية وغيرها. إذًا التجربة العربية في الأنظمة التي كانت قريبة من النموذج الاشتراكي. النتائج على الصعيد الاجتماعي كانت أفضل من النتائج المحققة في الدول الخليجية. صادف أن عملت قبل فترة وجيزة بدراسة عن التعليم،

تبين القفزات التي قامت بها الدول المسماة بالاشتراكية، على مستوى التعليم والصحة والإسكان أفضل بكثير مما قامت به دول الخليج على الرغم من التمويل الوافر والواسع.

النقطة الثانية، نحن اليوم أمام عودة اعتراف المؤسسات الدولية بدور الدولة وبالشأن الاجتماعي. جميعنا يذكر النقاش بين أولوية النمو على التنمية، أو أولوية التنمية على النمو، والنمو وهذا ما أخرج جوزيف ستيغلتز (Joseph Stiglitz) من البنك الدولي، عندما رفض أن يوقع التقرير الذي يكرس مبدأ النمو أولًا، أي النمو الذي يصنع التنمية. اليوم المؤسسات الدولية بما فيها المؤسسات التي رعت ما يسمى بالنيوليبراليين، عادت إلى تزايد النمو مع التنمية، وتزايد دور القطاع العام مع دور القطاع الخاص بما فيه البنك الدولي. إذا راجعنا التقرير الأخير من تقارير التنمية البشرية سنجد تعديلًا في طريقة صياغة مؤشر التنمية البشرية، صار لدينا مؤشر تنمية بشرية معدل، بمعدل معادلة التوزيع «جيني»، يعني يخفض معدل الدولة إذا كان مستواها في التنمية البشرية مرتفعًا، لكن مستوى التوزيع وإعادة التوزيع منخفض. إذًا، علينا أن نواكب نحن وبمعزل عن موقعنا ووجهات نظرنا الأصلية دور الدولة ودور القطاع الخاص، والمؤسسات الدولية التي أنتجت إجماع واشنطن، حيث أُعيد صياغة الأفكار بما يتناسب مع الأزمات، الأزمة المالية والثورات العربية والأزمة السياسية في الوطن العربي، المبنية على التفاوتات الاجتماعية.

أريد أن أضيف من تجربة لبنان، في الموضوع الاجتماعي لا تستطيع إلا الدولة أن تجدد الرؤية، وتحدد الأهداف، وأن يكون بين أيديها الوسائل الأساسية لتحقيق الأهداف؛ مثلًا لدينا قطاع تعليم خاص في لبنان جيد، وإلى حد ما يؤهل الأفراد لسوق العمل، كما يقال. لكن هذا القطاع الخاص يحدد، وينتج الخدمة للتحديد والوصول إلى هدف خاص، هو تأهيل أحد الأفراد ممن لديهم المعرفة الكافية التي تمكّنه من العمل إما في الخارج، وإمّا في المؤسسات المموّلة من الخارج.

في لبنان ليس لدينا فرد مؤهل من أجل المشاركة في عملية التنمية حتى يكون منافسًا لقطاعات محددة في الداخل، وأن يكون قادرًا على

الهجرة. المدرسة العامة في لبنان أو في العالم، وظيفتها أن تجعل التعليم خدمة منتجة بكفاءة وبمستوى جيد إن أمكن ذلك. لكن أن تحقق الرؤية الوطنية، وهو إنتاج يدعم ليتناسب مع الاحتياجات، ومع رؤيتنا لمستقبل الاقتصاد والتنمية. الموضوع الإضافي، أنه وفي الموضوع الاجتماعي هناك تداخل كبير بين القطاعين العام والخاص، أي العمى القطاعي، أي ننتج الخدمة بمعزل عمّن ينتجها. لكن في لبنان مثلًا القطاع الخاص ينتج الخدمات الاجتماعية، هو ممول إمّا من الدولة، أو من المساعدات الخارجية. إذا ذهبنا إلى القطاع الصحي أو القطاع التعليمي، وأزعم أن كثيرًا من الدول العربية ودول العالم الثالث لديها معضلة تمويل، والقطاع الخاص يشبه القطاع العام بإنتاج الخدمة.

الأمر الإضافي، هو أننا عندما نناقش دور القطاع الخاص، علينا أن نتذكر أن في المرافق الكبرى أداء القطاع العام مثل أداء القطاع الخاص، لأن بعض أمراض القطاع العام موجودة لدى القطاع الخاص لشدة الفصل ما بين المالكين والمديرين، وهذا رأيناه في الغرب، وفي القطاع المالي، ونراه أيضًا في بلادنا طوال الوقت. ما أود أن اختم به، هو أنه من المهم عند رسم السياسات الاقتصادية، وهذا مهم جدًا، أن تكون الأهداف الاجتماعية شرطًا من شروط وضع السياسات الاقتصادية. كما أن الشرط المالي هو من الشروط الأساسية. عندما نضع اليوم برنامجًا اقتصاديًا نقول إن هذا البرنامج لا يمكن تمويله، أو ليس لدينا المواد الكافية لتمويله، أو نعرف سلفًا أنه سيزيد الضرائب، أو سيؤدي إلى خلل في الميزانية. لكن لا نأخذ بالاعتبار الشروط الاجتماعية عند وضع السياسات الاقتصادية، وهذا مدعوة له دول المنطقة عند وضع سياساتها المختلفة.

الفصل الثالث

المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات
بين الطوعية والالتزام القانوني

الورقة الرئيسة

المسؤولية الاجتماعية وحوكمة الشركات

هدى رزق

على الرغم من أن فكرة مسؤولية الشركات الاجتماعية تُعد بسيطةً، إلا أن هناك تعريفات عدة لها. إن «المسؤولية الاجتماعية للشركات هي التزام مستمر لقطاع الأعمال من أجل التصرّف أخلاقيًا والمُساهمة في التنمية الاقتصادية مع تحسين الظروف المعيشية للأيدي العاملة وعائلاتهم، وكذلك المجتمع المحلي والمجتمع بشكل عام».

لا تُعد فكرة تحمّل الشركات المسؤولية عن أعمالها تطورًا حديثًا، إذ كانت هذه المسؤولية (Accountability) تُفرض على الشركات منذ مئات السنين من المجتمع المدني. من هنا جاءت فكرة المسؤولية الاجتماعية للشركات استجابةً مُباشرة لمثل هذه الضغوط من المجتمع المدني.

ساهمت العديد من العوامل العالمية في تزايد الضغط على الشركات، ومنها الاهتمام المتزايد بالبيئة الذي أدّى إلى دعواتٍ للتنمية المستدامة، وتزايد العدائية للشركات والرأسمالية بشكل عام، والعولمة وآثارها المؤذية، وتزايد تأثير المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني وزيادة قوتها، وكذلك توافر المعلومات عن السجلات الكارثية للبيئة وحقوق الإنسان لبعض الشركات، وبخاصة في ما يتعلق بالأجور وظروف العمل في مصانع المورّدين في الخارج.

أجبرت التهديدات (مثل التهديد برفع القضايا ومقاطعة المستثمرين والمستهلكين، أو مجرد تشويه السُمعة) الشركات على تبني سياسات المسؤولية الاجتماعية ومجموعة قواعد اختيارية، ومن ضمنها إجراء كمبرلي (Kimberly Process)، ومبادرة التقرير العالمية (Global Reporting Initiative).

علاوة على ذلك، هناك ضغط متزايد من مؤسسات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية على قوة الشركات الخاصة المتنامية كرد فعل على تزايد هذه القوة، إذ ازداد تأثير الشركات، لكن من دون «نظام ملزم لضمان مساءلتهم [...] بالتالي جعلوا الشركات [...] هدفًا من نوع خاص». إذ تحوز السلطة، لكن من دون مساءلة، تسيطر على موارد واسعة، لكن لا تتمتع بالسيادة. وتعمل في منطقة متباينة على المستوى الدولي حيث القوانين غير واضحة والرقابة صعبة. وبشكل يقبل الجدل يمكنهم فعل ما يريدونه والنجاة بفعلتهم، أو يمكنهم اختيار الامتناع عن القيام بما يجب عليهم القيام به لأنه لا يوجد إلزام قانوني واضح بقيامهم بذلك. وتتمتع الشركات بحجم قوة كبيرة، ونتيجة ذلك أصبح لدى مؤسسات المجتمع المدني إدراك أن على الشركات مسؤوليات مدنية واجتماعية، وعليه فإنها تطالب الشركات الالتزام بهذه المسؤوليات.

مع هذا الاهتمام الكبير بمسؤولية الشركات الاجتماعية، إلا أن هناك كثيرًا من الشكوك حول أثرها وفائدتها.

ينبع هذا الشك من حقيقة أنه ما عدا استثناءات قليلة، لم تطبق الشركات معاييرها الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية. وتشير الأبحاث إلى أن هناك فجوةً كبيرةً بين طموحات الشركات وأعمالها الفعلية. وهذا الأمر المعيب مُلاحَظ بشكل أكبر من قبل منظمات المجتمع المدني، والتي تتوقع الكثير، ولها متطلّبات كبيرة، من القطاع الخاص. وأدى هذا الفشل في تحقيق سياسات مسؤولية الشركات الاجتماعية إلى نقد مفاده أن الشركات تقوم بتبني الفكرة النظرية فقط بدلًا من تحقيق هذه الفكرة على أرض الواقع. وربما يؤدي تطبيق مسؤولية الشركات الاجتماعية إلى التقليل من دافع الشركات الرئيس: الربح. ويتركز نقد المسؤولية الاجتماعية للشركات على أنه مجرد شكل آخر من أشكال العلاقات العامة، مصمم لتعزيز سمعة الشركة وربحها.

ما هو التطور التاريخي لهذا المفهوم؟ وما هي الدروس المُستفادة من التجارب الدولية في مجال المسؤولية الاجتماعية للشركات؟ وما هي الدوافع التي تشجع الشركات على الاضطلاع بمسؤوليتها الاجتماعية، وكذلك التحديات التي تواجهها للقيام بدورها الاجتماعي؟

لا يوجد تعريف موحّد متفق عليه لمفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات ((Corporate Social Responsibility (CSR))، إذ المسؤولية الاجتماعية تعني وجود عقد ضمني يحدد واجبات القطاع الخاص ومسؤولياته تجاه المجتمع، ويقيس أثر النشاط الاقتصادي في مستوى الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية[1] واقع الأمر يمكن القول إنه ما زال هناك غموض وعدم دراية كافية من جانب الأفراد والشركات بعامة بمفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال وأبعاده ومدى تطوّره.

شهدت التسعينيات من القرن الماضي تطورًا في شكل العلاقة بين الحكومات والقطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني في عدد كبير من البلدان النامية؛ حيث حل القطاع الخاص تدريجيًا محل القطاع العام الذي تقلّص دوره في النشاط الاقتصادي وفي توفير فرص العمل، بينما تركز اهتمام الحكومات حول السعي نحو تهيئة المناخ المُلائم لجذب الاستثمار المحلي والأجنبي. كما زادت أهمية الدور الذي يقوم به المجتمع المدني في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي الرقابة على الحكومة والقطاع الخاص.

أولًا: تعريف المسؤولية الاجتماعية للشركات

يمكن القول إنها تُعبّر عن تحمّل الشركات لمسؤوليتها، ويُقصد بهذا المفهوم التزام الشركات ليس بتحقيق أرباح لمساهميها فحسب، ولا تقتصر المسؤولية على الاقتصاد القومي، لكن تمتد لتشمل البيئة والعاملين وأُسرهم وفئات أخرى من المجتمع.

يُعرّف البنك الدولي المسؤولية الاجتماعية للشركات الخاصة أنها

---

(١) George A. Steiner, «Social Policies for Business,» *California Management Review* (Winter 1972).

الالتزام بالمساهمة في التنمية الاقتصادية المُستدامة، وذلك من خلال التعاون مع العاملين وأسرهم والمجتمع المحلي والمجتمع ككل لتحسين مستوى معيشتهم على نحو مفيد لنشاط الشركات والتنمية الاقتصادية[٢]. أما الاتحاد الأوروبي فيراه مفهومًا تقوم الشركات بمقتضاه بتضمين اعتبارات اجتماعية وبيئية في أعمالها وفي تفاعلها مع أصحاب المصالح على نحو تطوعي[٣]. ويركز الاتحاد على فكرة أن المسؤولية الاجتماعية مفهوم تطوعي لا يستلزم سن القوانين أو وضع قواعد محددة تلتزم بها الشركات للقيام بمسؤوليتها تجاه المجتمع.

أما تعريف مجلس الأعمال الدولي للتنمية المُستدامة (World Business Council for Sustainable Development (WBCSD)) فهو الالتزام المستمر للشركات بالتصرف على نحو أخلاقي، وبالمساهمة في التنمية الاقتصادية وتحسين نوعية حياة العاملين وأُسرهم والمجتمع المحلي والمجتمع ككل[٤]. أما منظمة العمل الدولية فترى أن مسؤولية القطاع الخاص الاجتماعية تتجاوز أنشطته اليومية التي تقوم على إنتاج مجموعة معيّنة من المنتجات والخدمات بأكثر الطرق فاعلية واقتصادًا. وتتناول مسؤولية القطاع الخاص الاجتماعية والعلاقات التي تقيمها الشركات ليس مع عملائها ومورديها وموظفيها فحسب، بل أيضًا مع المجموعات الأخرى، ومع احتياجات المجتمع الذي تعمل فيها وقيَمه وأهدافه. وتعتبر جميع هذه المجموعات أطرافًا معنية بالشركات. وتضم الأطراف المعنية على العموم الإدارة، والمساهمين، والعمال والعملاء، والموردين، والأشخاص الذين يعملون خارج دورة الأعمال اليومية العادية، والمجموعات المقيمة على مقربة من هذه الشركات والمهتمة بنوعية الهواء والمياه نتيجة أعمال الشركات. ويُمثّل منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال

---

(٢) «Opportunities and Options for Governments to Promote Corporate Social Responsibility in Europe and Central Asia: Evidence from Bulgaria, Croatia and Romania,» World Bank, Working Paper; 35874 (March 2005).

(٣) «Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility: A Green Paper,» Commission of the European Communities, Industrial Relations and Industrial Change, Employment and Social Affairs (July 2001).

(٤) Watts Phil [et al.], «Meeting Changing Expectations: Corporate Social Responsibility,» World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) (1998), p. 35.

والمنظمات غير الحكومية ومجموعات المستهلكين والمستثمرين المحلية، أو من يطمحون إلى تمثيل بعض مصالح الأطراف المعنية.

تعددت المصطلحات المتعلقة بمفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال، ومنها مواطنة الشركات (Corporate Citizenship) والشركات الأخلاقية (Ethical Corporation) والحوكمة الجيدة للشركات (Good Corporate Governance). تشمل المسؤولية الاجتماعية أبعادًا عدة، منها البعد الاقتصادي، والقانوني، والإنساني، والأخلاقي، وتتركز في بعض المجالات، بخاصة العمل الاجتماعي، ومكافحة الفساد، والتنمية البشرية، والتشغيل، والمحافظة على البيئة.

يرى عدد من الباحثين أن المسؤولية الاجتماعية هي الوسيلة التي تستخدمها الشركات لإدارة علاقاتها بالمتعاملين معها وتنظيمها، ومن ثم تصبح برامج المسؤولية الاجتماعية نوعًا من الاستثمار الاجتماعي الذي يهدف إلى بناء رأس المال الاجتماعي الذي يؤدي بدوره إلى تحسين كفاءة أداء الشركات الاقتصادي[٥].

ثانيًا: كيف تطوّر هذا المفهوم إلى جانب مفهوم الحوكمة

بدأ الحديث عن هذا المفهوم في الستينيات من القرن الماضي، وتزايد الاهتمام بالدور الاجتماعي للشركات في أعقاب انهيار حائط برلين وتداعي الشيوعية. ومن العوامل التي ساهمت في زيادة الاهتمام بهذا الموضوع بخاصة في الولايات المتحدة الأميركية، أحداث الحادي عشر من أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ التي شجّعت عددًا كبيرًا من الشركات الكبيرة على الدعم المادي والمعنوي للمتضررين من هذه الأحداث، وكذلك ساهمت فضائح عدد من الشركات العالمية المالية، مثل إنرون (Enron) وآرثر أندرسون (Arthur Anderson) وغيرهما من الشركات العالمية التي لفتت الانتباه إلى ممارسات هذه الشركات الخاطئة، وتفشي الفساد بها. وهنا ظهرت أهمية تبني الشركات برامج المسؤولية الاجتماعية التي تهدف

(٥) Melsa Ararat and Ceyhun Gocenogla, «Drivers for Sustainable Corporate Responsibility: Case of Turkey,» CSR Association (Turkey), General Secretary (2007).

أيضًا، وفقًا لتعريفها، إلى محاربة الفساد بأشكاله المختلفة[٦].

قد يكون «قانون إصلاح محاسبة الشركات العامة وحماية المستثمر» الذي أقرّه مجلس الشيوخ الأميركي في عام ٢٠٠٢، والمعروف أيضًا باسم (Sarbanes-Oxley Act)، فاتحة موضوع «حوكمة الشركات». إذ بعد انهيارات/فضائح مؤسسات عملاقة مثل «إنرون»، صدر هذا القانون ليضع أُطرًا جديدة للرقابة والمحاسبة للشركات العامة، أي تلك التي تطرح أسهمها وسنداتها للتداول بين الجمهور. وتطوّر هذا الاتجاه، على صعيد العالم، ليُصبح مسعًى لتكوين منظومة قانونية ومؤسساتية و«أخلاقية» لضبط و«ترشيد» أداء الشركات، العامة والخاصة، وحماية المستثمرين فيها.

إن حوكمة الشركات هي جزء فحسب من السياق الاقتصادي الأوسع[٧]، ما يعني تمايزًا حقيقيًا في مفاهيم الحوكمة وآليات تطبيقها بين نموذج اقتصادي وآخر. حيث يلحظ قانون حوكمة الشركات الألماني[٨]، مثلًا، التزام الحوكمة «بمبادئ اقتصاد السوق الاجتماعي»، حيث الدولة ناظم وراعٍ، كما يؤكد تمثيل العمال في مجالس الإدارة الرقابية في الشركات الذي يراوح، بحسب القانون الألماني، بين ثلث مقاعد المجلس ونصفه! هذا في حين تضع دراسة «مركز المشروعات الدولية الخاصة»[٩] التابع لغرفة التجارة في الولايات المتحدة الأميركية مفهوم الحوكمة في إطار منظومة «ديمقراطية السوق» والخصخصة و«فتح الأسواق» وتسهيل عمليات الاستحواذ العابر للقارات وتقليص دور الدولة ومنعها من التدخل في الاقتصاد عبر الدعم والحماية والإعفاءات الضريبية و«إلغاء العوائق الإدارية والاحتكارات الحكومية»... إلخ. كما تسوّق الدراسة المذكورة

---

(٦) Michael Hopkins, «Corporate Social Responsibility: An Issues Paper, Policy Integration Department World Commission on the Social Dimension of Globalization,» International Labor Office, Working Paper; no. 27 (May 2004).

(٧) «OECD Principles of Corporate Governance,» Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Paris) (2004).

(٨) «German Corporate Governance Code,» Government Commission (26 May 2010).

(٩) «حوكمة الشركات في الأسواق الناشئة: نصائح إرشادية لتحقيق الإصلاح،» مركز المشروعات الدولية الخاصة (CIPE) (آب/ أغسطس ٢٠٠٨).

لنظرية «تسرب الثروة» (Trickle-down Theory) التي تستبعد دور الدولة في عملية إعادة توزيع الثروة. وباختصار، تقول النظرية المذكورة إن تركز الثروة ضروري للاستثمار، وبالتالي النمو، وإن الثروة سـ «تتسرب»، «في نهاية الأمر»، إلى عموم الناس!

ـ تشترك نماذج الحوكمة المختلفة في السعي إلى تحقيق الشفافية والمحاسبة، عبر قوانين الإفصاح (Disclosure) واستحداث الآليات والهيئات الرقابية المختلفة، وإشراك أصحاب الأسهم في المعلومات كلها، وفي آلية اتخاذ القرارات، وفي «فصل السلطات» بين رئيس مجلس إدارة الشركة ومديرها العام، وحماية صغار المساهمين والمساهمين الأجانب، وفرض دور رقابي فاعل لهم.

ـ تشترك النماذج المختلفة أيضًا في طرح شعار «الأسواق الشفافة والكفوءة»، و«المنافسة الحرة» أساس ضروري لمنظومة الحوكمة، فهل هذه الفرضية واقعية، أو هل فيها شيء من الصحة على الإطلاق؟ إذ تقول مناهج تعليم الاقتصاد في الجامعات الأميركية نفسها إن نموذج السوق التنافسية الحرة والكفوءة والشفافة هو نموذج مثالي أو افتراضي، وعلى أرض الواقع هي كارتيلات واحتكارات ودعم وحماية، فضلًا عن أشكال الهيمنة المتعددة ولا سيما العسكرية منها.

ـ تشترك نماذج الحوكمة المختلفة أيضًا في القول بـ «المسؤولية المجتمعية» وتوسيع دائرة «أصحاب المصلحة» (Stake Holders) لتشمل الموظفين والممولين والسماسرة والمجتمع ككل، لكن ليس هناك مفهوم واحد، أو آلية واحدة، «لإشراك أصحاب المصلحة».

تزايد الحديث عن برامج المسؤولية الاجتماعية مع زيادة الاهتمام بالقضايا المتعلقة بالفقر، وانخفاض مستوى معيشة بعض الفئات، والبطالة، وهي أمور ظلت لفترة طويلة من الزمن من مسؤوليات الحكومات. لكن مع تنامي الاهتمام بالتنمية الاجتماعية والتأكيد على أهمية إقامة شراكات بين الحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص والمجتمع المدني، زاد الاهتمام بهذا المفهوم في ضوء تأكد الشركات من أن تدهور مستوى التنمية الاجتماعية يؤدي إلى هروب رأس المال، ويؤثر سلبًا في الاستثمار المحلي والأجنبي.

من أهم العوامل التي تساعد في التوسع ببرامج المسؤولية الاجتماعية التواصل بين الشركات من خلال الشفافية والإفصاح بشكل مباشر ومستمر، ما يؤدي إلى الاستفادة من التجارب السابقة واستثمار الخبرات المتراكمة في هذا المجال. ومن هنا تظهر أهمية إعداد التقارير الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية للشركات (CSR Reporting) باعتبارها وسيلة للإفصاح والشفافية. ويعتمد هذا على قدرة الشركات والأنشطة التي تقوم بها وطاقاتها المالية والمادية والبشرية، وعلى احتياجات أصحاب المصالح.

تشير التجارب الدولية إلى أن المزايا التي تعود على الشركات تتمثل في ما يلي:

- تسهيل الحصول على الائتمان المصرفي بخاصة في ضوء استحداث بعض المؤشرات التي تؤثر في مؤشر «داو جونز للتنمية المستدامة» (Dow Jones Sustainability Index - DJSI) الذي أُطلق في عام ١٩٩٩، ويُعنى بترتيب الشركات العالمية وفقًا لدرجة مراعاتها للأبعاد الاجتماعية والاعتبارات البيئية خلال ممارستها نشاطها الاقتصادي.

- بناء علاقات قوية مع الحكومات ما يُساعد في حل المشكلات، أو النزاعات القانونية التي قد تتعرض لها الشركات في أثناء ممارستها نشاطها الاقتصادي.

- حُسن إدارة المخاطر الاجتماعية التي تترتب على قيام الشركات بنشاطها الاقتصادي، بخاصة في إطار العولمة. وتتمثل هذه المخاطر في الالتزام البيئي واحترام قوانين العمل وتطبيق المواصفات القياسية التي تمثل تحديًا للشركات، بخاصة الصغيرة والمتوسطة.

- رفع قدرة الشركات على التعلم والابتكار.

ثالثًا: تنظيم المسؤولية الاجتماعية للشركات

هناك اتجاهان متعارضان في هذا الشأن. ينادي الاتجاه الأول بضرورة وضع إطار تنظيمي لبرامج المسؤولية الاجتماعية للشركات، للحد من سوء استخدام الموارد البشرية، من حيث عدم المساهمة في رفع إنتاجيتها أو منحها حقوقها أو سوء توظيفها، والقضاء على الفساد والمحافظة على حقوق

الإنسان وعلى البيئة. وفي هذه الحالة سوف تلتزم الشركات بالقوانين المنظمة للمسؤولية الاجتماعية للشركات، وتسعى إلى تبني البرامج الفاعلة في هذا المجال، ما يؤدي إلى زيادة أرباحها ويعزز نموّها واستدامتها. ومن ثم يمثل الإطار التنظيمي للمسؤولية الاجتماعية لرأس المال إحدى الأدوات التي تستطيع الدولة أن تستخدمها لتشجيع الشركات على القيام بدورها في هذا المجال، إضافة إلى رفع درجة الوعي لديها بأهمية هذه البرامج وتوفير الحوافز المادية والمعنوية. ويؤيد هذا الرأي اهتمام المنظمات الدولية بإصدار المواثيق والتعليمات والإعلانات التي تشجع الشركات على الالتزام بالمسؤولية الاجتماعية لرأس المال من خلال توقيعها هذه المواثيق، أو اتباع التعليمات المختلفة.

هناك من يرى أن برامج المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص تختلف من شركة إلى أخرى، ولا يمكن وضع قواعد عامة، أو قوانين موحدة لتنظيمها. وبصفة عامة تنادي الأغلبية العُظمى من الشركات بضرورة المحافظة على الطبيعة التطوعية للمسؤولية الاجتماعية للشركات، وعدد قليل منها يؤيد عملية التنظيم من خلال القوانين والإجراءات[(١٠)].

لا تحتاج البلدان المتقدمة والشركات عابرة القارات في الغرب إلى سن قوانين في ضوء ارتفاع درجة الوعي بأهمية هذا المفهوم، أما في البلدان النامية، حديثة العهد بمفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال، التي تتسم بسيطرة الشركات الصغيرة والمتوسطة على النشاط الاقتصادي وارتفاع حجم القطاع غير الرسمي، فقد يكون من الأجدى سن بعض القوانين، أو وضع بعض القواعد، ولا سيما أن معظم البلدان النامية تفتقد صلابة حكم القانون وضعف المجتمع المدني.

أكدت الدراسات أن لالتزام الشركات ببرامج المسؤولية الاجتماعية أثرًا إيجابيًا في إنتاجية العاملين، وفي مستوى أجورهم، حاولت هذه الدراسات تقويم أداء الشركات الاقتصادي من خلال المقارنة بين أرباح الشركات التي

---

(١٠) Cynthia A. Williams, and Ruth V. Aguilera, «Corporate Social Responsibility in a Comparative Perspective,» in: Andrew Crane [et al.], eds., *Handbook of Corporate Social Responsibility* (Oxford: Oxford University Press, 2008).

تلتزم برامج المسؤولية الاجتماعية وأرباح الشركات التي لا تلتزم بهذه البرامج.

بينما ترى دراسات أخرى أن هذه العلاقة سلبية[١١]، بسبب ارتفاع تكلفة تحمل المسؤولية الاجتماعية نتيجة ارتفاع تكلفة التبرعات التي تدفعها الشركات سواء للأعمال الخيرية أم لدعم جهود التنمية المحلية والمجتمعية، أم تكلفة التخلي عن إنتاج منتجات معينة (المبيدات مثلاً) بسبب اعتبارات بيئية[١٢].

رابعًا: مبادئ الممارسة وقواعدها

تُستخدم مبادئ الميثاق العالمي أو قواعد مبادرة التجارة الأخلاقية، أو مبادئ سوليفان العالمية للتقويم الداخلي، بينما تستخدم الشركات مبادئ منظمة الصحة العالمية، أو صندوق الأمم المتحدة لرعاية الطفولة التابع للأمم المتحدة (The United Nations Children's Fund (UNICEF)) للتقويم الخارجي غير الرسمي ومبادئ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للتقويم الخارجي الرسمي.

ـ **مبادئ وقواعد نُظم الإدارة وإصدار الشهادات**: تُستخدم هذه المبادئ للقيام بفحص الشركات وإصدار الشهادات التي تفيد التزامها بمسؤوليتها الاجتماعية. وتساعد هذه المبادئ في مساعدة الشركات في تقويم برامج المسؤولية الاجتماعية التي تقوم بتنفيذها، بخاصة تلك المتعلقة بالبيئة. وتزيد الشهادات التي تحصل عليها الشركات ثقة المتعاملين مع الشركة من عملاء وموردّين وغيرهم. ومن أمثلة هذه المبادئ والشهادات نُظم مراجعة الإدارة البيئية (Eco-Management and Audit Scheme (EMAS))، ومعايير الاتحاد الأوروبي للعلامات البيئية (EU Eco-Label Criteria)؛ ومبادئ مجلس إدارة

---

(١١) Peter Wright and Stephen P. Ferris, «Agency Conflict and Corporate Strategy: The Effect of Divestment on Corporate Value,» *Strategic Management Journal*, vol. 18, no. 1 (1997).

(١٢) Joseph H. Bragdon, Jr. and John A. T. Marlin, «Is Pollution Profitable?,» *Risk Management*, vol. 19 (April 1972), and Constantine E. Manasakis, Evangelos Mitrokostas, and Emmanuel Petrakis, «Corporate Social Responsibility in Oligopolistic Markets,» Fondazione Eni Enrico Mattei, CSR Papers 7.06 (2006).

الغابة (Forest Stewardship Council's (FSC)) الذي يضم مبادئ إدارة الغابات ومعاييرها؛ ومبادئ المسؤولية الاجتماعية (Social Accountability 8000 (SA8000)) الذي يُعنى بالمبادئ المتعلّقة بالعمالة.

ـ **أطر المحاسبة وإعداد التقارير**: تُستخدم وسيلةً لإعداد التقارير التي تُعرض على أصحاب المصالح في ما يتعلق بالأداء.

خامسًا: المُبادرات الدولية

هناك عدد من المبادرات الدولية المهمة التي تستهدف دعم وترويج وتطوير المسؤولية الاجتماعية للشركات. من أهم هذه المبادرات:

ـ **الميثاق العالمي للأمم المتحدة: في عام ١٩٩٩ صدر «الميثاق العالمي»** (The Global Compact)، وهو مبادرة دولية دعت بمقتضاها الأمم المتحدة الشركات للتحلّي بروح المواطنة المؤسسية، وزيادة مساهمتها في التصدي لتحديات العولمة، والمشاركة الطوعية في التنمية المستدامة. وتضمن هذا الميثاق عشرة مبادئ في نطاق حقوق الإنسان ومعايير العمل وحماية البيئة ومكافحة الفساد. وبتوقيعه تؤكد الشركات التزامها بمسؤوليتها الاجتماعية وفقًا لمبادئ هذا الميثاق.

تجدر الإشارة إلى عدم وجود معايير محددة للتعرف إلى مدى التزام الشركات بتنفيذ المبادئ العشر للميثاق العالمي. إذ قد تدعي الشركات الالتزام بها من دون وجود أي معايير أو شواهد تدل على ذلك، أو التأكد من تحقق هذا الالتزام. وهناك من يرى أن هذه المبادئ تتعلق بحقوق الإنسان وحقوق العمال والبيئة ومكافحة الفساد، ومن ثم لا يمكن أن يكون الالتزام بها طواعية، بل لا بد من أن يكون هناك نوع من الالتزام القانوني بها.

إرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات متعددة الجنسيات (The OECD) (Guidelines for Multilateral Corporations) تمثل هذه الإرشادات التي صدرت في عام ٢٠٠١، أكثر أدوات المسؤولية الاجتماعية لرأس المال شمولًا، وتتمثل بالتعليمات التي توجّهها الحكومات إلى الشركات عابرة القارات التي تعمل في البلدان التي التزمت بهذه التوصيات. وتهدف هذه التوجيهات إلى التأكد من أن هذه الشركات تحترم السياسات

والنظم الاجتماعية السائدة في البلدان التي تعمل بها؛ وذلك لتشجيع المساهمة الإيجابية للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي والاجتماعي والبيئي من أجل تحقيق التنمية المستدامة. وتُعد هذه التوجيهات النظم متعددة الأطراف الوحيدة المتكاملة التي تحكم تصرفات الشركات عابرة القارات. وعلى الرغم من أن هذه التوجيهات غير ملزمة إلا أنها تفيد بدرجة كبيرة في توفير الثقة بين الشركات عابرة القارات من ناحية والبلدان التي تعمل بها والعاملين فيها من ناحية أخرى. وتغطي هذه التوجيهات حقوق الإنسان والإفصاح عن المعلومات ومكافحة الفساد والضرائب وعلاقات العمل والبيئة وحماية المستهلك وحماية المنافسة[١٣].

ـ الإعلان ثلاثي الأطراف للمبادئ المتعلقة بالشركات عابرة القارات والسياسة الاجتماعية لمنظمة العمل الدولية (The ILO Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy): صدر هذا الإعلان في عام ١٩٧٧ بهدف تشجيع المساهمة الإيجابية للشركات عابرة القارات في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في البلدان التي تعمل بها وتقليل الصعوبات التي تواجهها هذه الشركات خلال تأدية عملها. وتضمن هذا الإعلان المبادئ المتعلقة بالجوانب الاجتماعية لنشاط هذه الشركات والتي يتعين عليها وعلى كل من الحكومات ومنظمات العمال احترامها. وتشمل هذه المبادئ رفع مستوى التشغيل في البلدان المضيفة، ومراعاة المساواة في المعاملة، وإتاحة فرص التشغيل، وتوفير عنصر الاستقرار والأمان للمشتغلين، وتشجيع التدريب وتوفير ظروف مواتية للمعيشة والعمل والاهتمام بالعلاقات الصناعية. وتتسم هذه المبادئ أيضًا بأنها غير إلزامية، وأن تطبيقها يكون على نحو تطوعي. وتم تعديل هذا الإعلان أكثر من مرة ليتواكب مع المبادئ التي تتبناها منظمة العمل الدولية ولتجديد الالتزام بمبادئ الإعلان الأساسية.

---

(١٣) Kathryn Gordon, «The OECD Guidelines and Other Corporate Responsibility Instruments: A Comparison,» OECD, Directorate for Financial Fiscal and Enterprise Affairs, Working Papers on International Investment (December 2001), and «The OECD Guidelines for Multinational Enterprises and the Financial Sector,» Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (June 2007).

أطلقت منظمة العمل الدولية خلال عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ مبادرة جديدة لتأكيد الدور المحوري الذي تقوم به المنظمة في تشجيع الشركات عابرة القارات على الالتزام بمبادئ الإعلان الثلاثي باعتباره أساسًا لسياستها الخاصة بالمسؤولية الاجتماعية لرأس المال والبرامج التي تقوم بتنفيذها في هذا الإطار، كما تسعى المنظمة من خلال هذه المبادرة إلى توفير معلومات كافية عن تجارب البلدان والشركات المختلفة في مجال المسؤولية الاجتماعية لرأس المال وتدريب الشركات في هذا المجال وتبادل الخبرات وتسهيل الحوار بين المنظمات الأخرى المعنية بهذا الموضوع[١٤].

ـ **برنامج محاضرات البنك الدولي عن المسؤولية الاجتماعية لرأس المال وتأثيرها في تنافسية الشركات**: يقدم البنك الدولي من خلال شبكة المعلومات الدولية برنامجًا للمحاضرات عن نماذج المسؤولية الاجتماعية لرأس المال والممارسة العملية للشركات في هذا المجال وتأثيرها في تنافسيتها. واستفاد من هذا البرنامج التدريبي ٢٠ ألف مشارك من تسعين بلدًا. ويرجع اهتمام البنك الدولي بتقديم برامج تدريبية عن المسؤولية الاجتماعية لرأس المال إلى عدم توافر المهارات والكفاءات لدى الشركات في البلدان النامية، بخاصة الشركات المحلية، لتمكينها من الاضطلاع بمسؤوليتها الاجتماعية.

سادسًا: التجارب الدولية

تنادي بلدان الاتحاد الأوروبي بضرورة مشاركة القطاع الخاص لا في تحقيق أرباح اقتصادية فحسب، لكن في تحقيق أهداف اجتماعية محددة، حيث لا يقتصر دور الشركات على المساهمة في تحقيق النمو الاقتصادي، وإنما يتعدى دورها إلى المساهمة الفاعلة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة وتوفير فرص العمل.

كما سبقت الإشارة، فإنه على الرغم من اهتمام الاتحاد الأوروبي

---

(١٤) «Tripartie Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy,» ILO (Geneva) (2006).

بتدعيم مساهمة الشركات في تحمّل المسؤولية الاجتماعية تجاه مختلف أصحاب المصالح، إلا أن الاتحاد لا يؤيد أن يتم ذلك من خلال فرض مزيد من القواعد والإجراءات، أو سن القوانين حتى لا تزيد أعباء الشركات وترفع تكلفة تطبيق برامج المسؤولية الاجتماعية. ويشجع الاتحاد الأوروبي قيام نوع من الشراكة بين قطاع الأعمال من ناحية والحكومات وأصحاب المصالح من ناحية أخرى. وينبع اهتمام بلدان الاتحاد الأوروبي بمفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال من سعيها نحو تحقيق نمو مستدام وزيادة فرص العمل اللائق ومواجهة التحديات الناجمة عن تزايد المنافسة العالمية. كما يسعى الاتحاد أيضًا نحو إقامة مجتمع قائم على تكافؤ الفرص وتوفير مستوى معيشي مرتفع وبيئة أفضل.

التزم الاتحاد الأوروبي بالمواثيق الدولية المختلفة، مثل الميثاق العالمي للأمم المتحدة، وإرشادات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية للشركات متعددة الجنسيات، والإعلان ثلاثي الأطراف لمنظمة العمل الدولية.

سعى الاتحاد الأوروبي نحو تقديم إطار متكامل لمفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال من خلال إرساء قواعد عامة وبرامج محددة والإعلان عن أفضل الممارسات في هذا المجال وأفضل الابتكارات لتأكيد مدى فاعلية هذه البرامج ومصداقيتها. وفي عام ٢٠٠١، أصدر الاتحاد الأوروبي الورقة الخضراء (The Green Paper) التي استهدفت طرح موضوع المسؤولية الاجتماعية لرأس المال للنقاش على المستوى الإقليمي والدولي من أجل تدعيم هذا المفهوم والترويج له بين بلدان الاتحاد[١٥].

في سبيل تحقيق هذه الأهداف، وفي إطار الترويج لمفهوم المسؤولية الاجتماعية لرأس المال، أعاد الاتحاد الأوروبي مراجعة استراتيجية لشبونة للتنمية المستدامة (Lisbon Strategy) لتضمين مفهوم المسؤولية. كما أُسس عدد من منتديات الاستثمار المسؤول اجتماعيًا (Responsible Investment Fora Social) في كل من المملكة المتحدة وألمانيا وفرنسا وإيطاليا وهولندا.

---

(١٥) «Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility: A Green Paper».

١ ـ تجربة بلدان أوروبا الشرقية

من أهم الأسباب التي شجعت عددًا من بلدان أوروبا الشرقية على تبني برامج المسؤولية الاجتماعية لرأس المال، وتشجيع قطاع الأعمال على تنفيذها محاولة هذه البلدان التأهل للانضمام إلى عضوية الاتحاد الأوروبي. وكانت الشركات عابرة القارات هي الأكثر التزامًا بتبني هذه البرامج وتنفيذها.

توصّلت هذه الشركات إلى أن التكلفة المرتبطة ببرامج المسؤولية الاجتماعية للشركات، التي تؤثر في درجة تنافسيتها في الأجل القصير، سوف تنخفض في حالة قيام الحكومات بتوفير المناخ الملائم لممارسة الأعمال. كما أنه كلما زادت درجة الشفافية التي تتمتع بها الحكومة زادت درجة ثقة الشركات وتأكدت لديها الرغبة في تحمل مسؤوليتها تجاه المجتمع الذي تعمل به. ودعت هذه الشركات إلى أهمية قيام هذه الحكومات بتوفير الحوافز المالية لتشجيع الشركات على تطبيق برامج المسؤولية الاجتماعية لرأس المال. وتؤكد الشركات العاملة في بلدان أوروبا الشرقية أهمية الدور الذي تقوم به الحكومات في رسم السياسة الداعمة في مجال التنمية المستدامة والسياسات التجارية والمالية، التي تساهم بشكل كبير في توفير المناخ الملائم لممارسة الأعمال ورفع درجة تنافسية هذه الشركات وتشجيعها على الاضطلاع بمسؤوليتها الاجتماعية[١٦].

٢ ـ تجربة البلدان الآسيوية

أ ـ الهند: تتبنى الشركات الهندية برامج ناجحة في مجال المسؤولية الاجتماعية، بخاصة ما يتعلق بالبيئة وتوفير فرص العمل للنساء، فضلًا عن رفع درجة الوعي لديهن بأهمية إبرام العقود وضرورة احترامها. كما أدّت الجمعيات الأهلية المهتمة بالبيئة دورًا مهمًا.

أسهمت بعض الشركات الهندية في توفير التدريب لطلبة كليات الهندسة في مجال تكنولوجيا المعلومات، فضلًا عن تأسيس ما يقرب من

---

(١٦) «Opportunities and Options for Governments to Promote Corporate Social Responsibility in Europe and Central Asia: Evidence from Bulgaria, Croatia and Romania».

١٠٠٠ مكتبة ومركز علمي للمسؤولية الاجتماعية لمساندة الشركات الصغيرة والمتوسطة وبناء قدراتها في هذا المجال[١٧].

ب ـ سنغافورا: تُعد تجربة المسؤولية الاجتماعية لرأس المال مختلفة في سنغافورا؛ حيث تسيطر الدولة على النواحي الاقتصادية والاجتماعية كافة، حيث توفر الدولة خدمات السكن والتعليم والصحة، كما تلتزم الشركات الصناعية في سنغافورا بتوفير الحماية التأمينية للعاملين وأصحاب المعاشات بموجب القوانين المختلفة. وتلتزم هذه الشركات بأحد مظاهر المسؤولية الاجتماعية المتمثل بالحوكمة الرشيدة. وفي ضوء الدور الذي تقوم به الحكومة في سنغافورا، قامت بسن القوانين واللوائح اللازمة لتنظيم وتشجيع مشاركة الشركات في برامج المسؤولية الاجتماعية. كما تبنّت برنامجًا للعقد الاجتماعي بين الشركات وأصحاب المصالح. ومن ثم يغلب الطابع الإجباري وليس التطوعي على تجربة المسؤولية الاجتماعية لرأس المال في سنغافورا، بخاصة في ضوء القيود الصارمة التي تفرضها الحكومة على التزام الشركات بالمعايير الدولية وبأفضل الممارسات في مجال الحوكمة، وتعتبر تجربة سنغافورا من أنجح التجارب الدولية في مكافحة الفساد، حيث تحتل المرتبة الرابعة بين دول العالم طبقًا لتقرير منظمة الشفافية العالمية، ويرجع هذا النجاح إلى عوامل عدة منها: وضع استراتيجيات وآليات جادة لمحاربة الفساد. ورفض المجتمع المدني للفساد باعتباره وسيلة للعيش. ونزولًا عند رغبة السلطة والمجتمع المدني، قامت سنغافورا بإنشاء «مكتب التحقيقات في ممارسات الفساد»، الذي يعتبر هيئة مستقلة عن الشرطة، تقوم بالتحقيق في وقائع الفساد سواء في القطاع العام أم الخاص.

خاتمة وتوصيات

بصفة عامة، وعلى الرغم من تفاوت مستوى المسؤولية الاجتماعية لرأس المال من بلد إلى آخر، إلا أن المؤشرات تؤكد تزايد الدور

---

(١٧) Atul Sood and Bimal Arora, «The Political Economy of Corporate Responsibility in India,» Technology, Business and Society Programme Paper; no. 18, United Nations Research Institute for Social Development (November 2006).

الاجتماعي الذي تقوم به الشركات في المجالات الاجتماعية، بخاصة في مجالات التعليم والصحة ومساندة الفقراء والأقليات والدفاع عن حقوق الإنسان. إلا أن هذا الدور ما زال محدودًا، ولا تشعر به سوى نسبة ضئيلة من أفراد المجتمع. كما أن هناك مجالات كثيرة تُساهم الشركات فيها بشكل بسيط، مثل تحسين أحوال العاملين بها، أو تلبية احتياجات المستهلكين، أو حماية البيئة. وعلى الرغم من زيادة حدة التيار الذي يؤكد أهمية المسؤولية الاجتماعية لرأس المال، إلا أن الحقائق والمؤشرات تؤكد عدم اضطلاع الشركات بهذه المسؤولية على النحو المرغوب أو المتوقع.

من الممكن تفسير ضعف تأثير مساهمة المسؤولية الاجتماعية بعدم وجود خطة متكاملة تجتمع فيها الجهود المختلفة، أي جهود الحكومة والقطاعين الخاص والعام، بحيث تحدد هذه الخطة الأهداف المرجوّ تحقيقها، وتحدد الأدوار التي ستقوم بها الشركات، وكذلك المؤشرات التي تسمح بقياس تأثير دور الشركات على النحو الذي يتيح تقويم مساهمتها ومتابعتها بشكل دقيق. وقد يكون السبب وراء غياب مثل هذه الخطة وتحديد أهداف بعينها تسعى الشركات إلى تحقيقها من خلال برامج المسؤولية الاجتماعية، هو تشعب المجالات التي تحتاج إلى دعم سريع وكبير من قطاع الأعمال. لكن هذا لا يقلل من أهمية وجود استراتيجية قومية تتوحد في إطارها الجهود المبذولة في هذا المجال.

أهم التوصيات

من الأجدى التوصل إلى قاسم أدنى مشترك للمسؤولية الاجتماعية يكون العنصر **الأول** هو الالتزام بقوانين البلد الذي تعمل به الشركة واتباع التوجيهات الإرشادية للمجتمع الدولي بشأن مسائل مثل العمالة وحقوق الإنسان والبيئة. وقد يكون العنصر **الثاني** هو تبرع الشركة بالأموال والوقت والموظفين في سبيل قضايا تطوعية. وتستطيع الشركات أحيانًا القيام بهذه الأعمال دليلًا على التزامها بالمسؤولية الاجتماعية. على أن المسؤولية الاجتماعية هي أوسع من مجرد الالتزام بالقوانين والقيام بأعمال الخير، بل ومن العلاقات العامة.

تتطلب المسؤولية قيام حوار بين الشركات والأطراف المعنية بها،

وينطبق بالتالي الاستخدام الشائع لعبارة «مواطنة الشركات» على الشركات التي تشارك فعلًا في الحوار والعمل بشأن المسائل ذات الأثر الاجتماعي المباشر في طرف أو أكثر من الشركات التي تتسم بالمواطنة الصالحة، لا باعتبارها تشارك فقط في المناقشات مع المجموعات التي تمثل الأطراف المعنية، لكنها باعتبارها شأن غيرها من المواطنين الصالحين، تحترم شواغل هذه الأطراف المعنية وتُراعيها بنسب متفاوتة.

دور الدولة

ـ تشريع قوانين تلزم الشركات بالتعاون على تنفيذ برامج حول المسؤولية الاجتماعية وتنفيذ البنود والإرشادات المتوفرة عالميًا.

ـ توفير مناخ ملائم لقيام الشركات بنشاطها ومواجهة تحديات المنافسة المحلية والعالمية.

ـ إعطاء القدوة الحسنة للشركات من خلال الإفصاح والإعلان بشفافية عن سياسات الحكومة المختلفة وتوفير المعلومات وإتاحتها وتحسين نظم الحوكمة في الهيئات والإدارات الحكومية المختلفة، وتشجيع الشراكة بين القطاعين العام والخاص.

تجمعات ومجموعات رجال الأعمال

تنظيم حملات واسعة النطاق للترويج لمفهوم المسؤولية الاجتماعية للشركات وزيادة الوعي لدى هذه الشركات، بخاصة الصغيرة والمتوسطة، بأهمية هذه البرامج وأثرها في أرباح الشركات في المدى المتوسط والطويل، وفي اندماجها مع سلاسل التوريد العالمية.

ـ تحديد إطار زمني لتنفيذ هذه الاستراتيجية واختيار بعض المؤشرات التي تقيس مدى نجاح برامج الاستراتيجية في تحقيق الأهداف المرجوّة منها.

ـ تشجيع الشركات على الإفصاح والشفافية وعلى تبني معايير محددة بخصوص الإفصاح عن البيانات غير المالية الخاصة ببرامج المسؤولية الاجتماعية.

دور القطاع الخاص

ـ تبني الشركات سياسة واضحة للتنمية البشرية، بحيث تنص على مشاركة العاملين بالشركات في إدارتها من خلال مراجعة الميزانيات السنوية وتحديد الأجور ومستوى الرعاية الصحية التي يتمتعون بها، والتدريب على التوعية التي يحتاجون إليها أيضًا.

ـ تلتزم الشركات بمجموعة من القواعد الأخلاقية التي تحددها مجالس إدارات هذه الشركات، ويُقرُّها حملةُ الأسهم، ويتم إعلانها بكل شفافية، وتلتزم الشركات بتطبيقها.

يتعين على الشركات أن تهتم بتلبية التزاماتها تجاه عملائها، وأن تسعى جاهدة إلى احترام رغباتهم وحماية حقوقهم.

ـ ضرورة مراعاة الاعتبارات البيئية في أثناء ممارسة الشركات نشاطها الاقتصادي.

ـ إعداد توجيهات استرشادية للمسؤولية الاجتماعية.

دور منظمات المجتمع المدني

ـ يكمن دور منظمات المجتمع المدني في تعزيز الشفافية والمساءلة العامة مع الحكومة والقطاع الخاص.

ـ صياغة أوّلية لمفاهيم الشفافية والمساءلة يكون لها دور أوسع في رصد أوجه الفساد.

ـ مفهوم «الشفافية» يجب أن يقوم على الوضوح التام والصراحة في البيانات والمعلومات، على أن تكون هذه البيانات صادقة ومكتملة من دون إخفاء لأي جزء من الحقيقة، وكذلك وضوح الأهداف والسياسات والقرارات والعمليات كلها.

ـ ضرورة الاستماع إلى كل الآراء. ومفهوم «المساءلة» يتضمن طلب الاستفسارات والتبريرات المبنيّة على الوعي والتمكين من المسؤولين ومتخذي القرار، من خلال آليات واضحة للمراجعة وكشف الانحرافات بهدف تقويم الأداء ومحاسبة المسؤولين من دون تمييز.

مراجع إضافية

Alexander, G., and Rogene A. Bucholtz. «Corporate Social Responsibility and Stock Market Performance.» *Academy of Management Journal*: vol. 21, 1978.

Asia Pacific Economic Cooperation (APEC). «Corporate Social Responsibility in the APEC Region: Current Status and Implications.» Human Resource Development, Working Group Capacity Building Network, December 2005.

Commission of the European Communities. «Implementing the Partnership for Growth and Jobs: Making Europe a Pole of Excellence on Corporate Social Responsibility.» Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European and Economic and Social Committee; no. 136, March 2006.

______ .«Mapping Instruments for Corporate Social Responsibility.» Industrial Relations and Industrial Change, Employment and Social Affairs, April 2003.

Dowell, Glen, Stuart Hart and Bernard Yeung. «Do Corporate Global Environmental Standards Create or Destroy Market Value?.» *Management Science*: vol. 46, no. 8, 2000.

Färe, Rolf, Shawna Grosskopf and Carl Pasurka. «Social Responsibility: U.S. Power Plants, 1985-1998.» *Journal of Productivity Analysis*: vol. 26, no. 3, December 2006.

Friedman, Andrew L. and Samantha Miles. «Developing Stakeholder Theory.» *Journal of Management Studies*: vol. 39, no. 1, 2002.

Gray, Wayne B. and Ronald J. Shadbegian. «Plant Vintage, Technology, and Environmental Regulation.» *Journal of Environmental Economics and Management*: vol. 46, no. 3, November 2003.

Griffin, Jennifer J., and John F. Mahon. «The Corporate Social Performance and Corporate Financial Performance Debate: Twenty-five Years of Incomparable Research.» *Business and Society*: vol. 36, no. 1, 1997.

Gutiérrez, Roberto and Audra Jones. «Corporate Social Responsibility in Latin America: An Overview of its Characteristics and Effects on Local Communities,» in: Manuel Cotreras (ed.). *Corporate Social Responsibility in Asia and Latin America*. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2004.

Holder-Webb, Lori [et al.]. «The Supply of Corporate Social Responsibility Disclosures among US. Firms.» *Journal of Business Ethics*: 2008.

Klein, Benjamin and Keith B. Leffer. «The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance.» *Journal of Political Economy*: vol. 89, 1981.

Mangaliso, Mzamo P. «South Africa: Corporate Docial Responsibility and the Sullivan Principles.» *Journal of Black Studies*: vol. 28, no. 2, November 1997.

Mansley, Mark and David Bright. «Socially Responsible Investment: A Guide for Pension Funds and Institutional Investors.» *Monitor Press*: 2000.

McGuire, Jean B., Alison Sundgren and Thomas Schneeweis. «Corporate Social Responsibility and Firm Financial Performance.» *Academy of Management Journal*: vol. 31, no. 4, December 1988.

McWilliams, Abagail and Donald Siegel. «Corporate Social Responsibility and Financial Performance: Correlation or Misspecification?.» *Strategic Management Journal*: vol. 21, no. 5, 2000.

_______, _______ and Siew Hong Teoh. «Issues in the Use of Event Study Methodology: A Critical Analysis of Corporate Social Responsibility Studies.» *Organizational Research Methods*: October 1999.

Michell, R. K., B. R. Agle and D. J. Wood. «Toward a Theory of Stakeholder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts.» *Academy of Management Review*: vol. 22, no. 4, 1997.

Ministry of Investment. «Business Solutions for Human Development.» United Nations Development Programme (UNDP) (Egypt): 2007.

Morrison, Paul, J. Catherine and Donald Sigel. «Corporate Social Responsibility and Economic Performance.» Rensselaer Working Paper; no. 0605. March 2006.

Moussavi, F. and D. Evans. «An Attributable Approach to Measuring Corporate Social Performance.» *Mimeo* (San Diego): 1986.

«Moving the World: TNT Supports World Food Program to Fight Hunger.» TNT: 2006.

Muller, Alan and A. Kolk. «Forthcoming. CSR Performance in Emerging Markets: Evidence from Mexico.» *Journal of Business Ethics*: 1986.

Orlitzky, M., F. L. Schmidt and S. L Rynes. «Corporate Social and Financial Performance: A Meta-analysis.» *Organization Studies*: vol. 24, no. 3, 2003.

«Playing Fair?: Global Perspectives on Corporate Social Responsibility.» *Strategic Direction*: vol. 24, no. 3, 2008.

Posnikoff, Judith. «Disinvestment from South Africa: They Did Well by Doing Good.» *Contemporary Economic Policy*: vol. 15, no. 1, 1997.

Rebolledo, Anthony Bryan J. and Charmaine M. Nuguid-Anden. «Socially Responsible Investment in Asian Emerging Markets.» International Finance Corporation (IFC) (Philippines): October 2003.

Riesco, Manuel, Gustavo Lagos and Marcos Lima. «The «Pay Your Taxes» Debate, Perspectives on Corporate Taxation and Social Responsibility in the Chilean Mining Industry.» Technology, Business and Society Programme, United Nations Research Institute for Social Development: October 2005.

Rosdahl, Anders. «The Policy to Promote Social Responsibility of Enterprises in Denmark.» Danish National Institute of Social Research; Working Paper no. 10, 2002.

Shamseldin, Ashraf. «Strengthening Corporate Social Responsibility in the MENA Region Case Study of Egypt.» Paper presented: at: MDF5, January 2006.

S & P (Standard and Poor's). «Credit Rating Information Services of India Limited (CRISIL), and KLD Research and Analytics, Inc. 2008.» An Environment, Social, Governance (ESG) Index for Emerging Markets: A Pilot in India, 2006.

Thomas, Thomas. «Singapore Compact for CSR: The CSR Movement in Singapore.» 2007.

Wedel, Paul. «Recent Developments in Corporate Social Responsibility in Thailand.» paper presented at: The ADB Regional Conference Entitled «Enhancing Corporate Social Responsibility in Asia,» held in 17-19 October 2007.

Wendy, Chapple, Catherine J. Morrison Paul and Richard Harris. «Manufacturing and Corporate Environmental Responsibility: Cost Implications of Voluntary Waste Minimization.» International Centre for Corporate Social Responsibility, Nottingham University Business School, Working Paper no. 17, 2004.

المداخلة الأولى

من واقع التجربة الجزائرية

عروس الزبير

تفضلت الباحثة بعرض مميز وشامل حول الحوكمة والمسؤولية الاجتماعية في القطاع الخاص. والملاحظة الأولى التي يمكن إبداؤها، أنها ذكرت جملة من التجارب، ولم تذكر تجربة واحدة للقطاع الخاص في العالم العربي. لا أعتقد أن الباحثة أهملت هذا الجانب، وإنما يرجع إلى غياب هذه القضية في حد ذاتها من المعالجة، فإذا تكلّمنا عن المسؤولية الاجتماعية في القطاع الخاص في العالم العربي، أعتقد أنه لا بد من الرجوع إلى واقع القطاع الخاص من الناحية التاريخية، والممارسة الفعلية، إن كان على المستوى القطاعي أو على المستوى التقسيمي. لنأخذ الجزائر مثالًا، تجربة القطاع الخاص في الجزائر مرت بمرحلتين كبيرتين: مرحلة ما قبل استقلال الجزائر، التي تميّزت بضوابط وقواعد محددة؛ ومرحلة بعد استقلال الجزائر في عام ١٩٦٢، التي تميّزت منذ اليوم الأول باعتماد سياسة القطاع العام، أو التنمية المركزية، فإذا قسّمنا على هذا الأساس ما هي طبيعة القطاع الخاص في الجزائر، من أهم ميزاته الأساسية أنه قطاع يأخذ الطابع العائلي، كل الشركات الموروثة عن الفترة الكولونية في الجزائر تحمل الطابع العائلي، هي شركات عائلية لها من الخصائص والمميزات ما يمنعها حتى من التطلّع إلى ممارسة المسؤولية حول المسؤولية الاجتماعية أو الحوكمة بقواعدها المتعارف عليها. أما من حيث الممارسة القطاعية،

فيمكن أن نقسم القطاع الخاص في الجزائر من حيث الممارسة إلى: القطاع الخاص الرسمي (Formal)، وغير الرسمي (Non- Formal)؛ فما هي ميزة القطاع الخاص غير الرسمي؟

هو يتركز أساسًا في ميدان الاستيراد أو في الميدان التجاري، يركز على استيراد السلع المصنعة من اقتصادات الدول الآسيوية. هذا الاستيراد لا يأخذ بالاعتبار الحاجة الفعلية للمجتمع الجزائري، إنما يأخذ الربحية العائلية، وفي الوقت ذاته النوعية الأكثر رداءة. هنا نفقد إحدى أهم خصوصيات المسؤولية الاجتماعية.

من مميزات هذا القطاع، أنه خارج إطار الدائرة الجبائية، لا يدفع ضرائب، لأنه يدخل في إطار الاقتصاد غير الرسمي. النقطة التي تميز هذا الاقتصاد في الممارسة الاقتصادية أو في القطاع الخاص التجاري غير الرسمي في الجزائر، أنه يعتمد على استيراد مواد تضر بممارسات القطاع الخاص أو المؤسسات الخاصة في الجزائر الرسمية، أي (Formal)، فهو يقوم على استيراد مواد النسيج، وبعض مواد الزينة، وغير ذلك من المواد المعروفة عند الجميع، ما يؤدي إلى ضرب الاقتصادات أو المؤسسات الصغيرة أو المتوسطة الخاصة في الجزائر. هناك قطاع آخر، المتعلق بالقطاع الخاص في ميدان التجارة، وهذه المؤسسات الخاصة تعتمد على الصناعات التحويلية في ما يخص المواد الغذائية، وبالأساس هي مستهلك لجزء من فاتورة تكلفة المواد الغذائية المستوردة من الخارج وليس المنتجة له؛ فشركة صناعة الحلويات، صناعة البسكويت... إلخ، التي تستهلك المواد المستوردة، وحاجات الجزائر إلى الموارد الغذائية تصل إلى ٧٥ في المئة، فهي تذهب إلى القطاع الخاص لإنتاج مواد لم ينتجها في حد ذاتها، وبخاصة الشركات العاملة في ميدان المنتجات الغذائية. القطاع الخاص له، كما قالت الباحثة، الكثير من الجمعيات العاملة في ميدان الدفاع عن شركة القطاع الخاص، وممكن ذكر الكثير منها. هناك ٦ أو ٧ جمعيات، لكن ما هو عيب هذه الجمعيات، أو منظمات المجتمع المدني؟ أنها لا تسعى إلى تطوير المسؤولية الاجتماعية والحكم الرشيد للقطاع الخاص المذكور، بقدر ما تسعى إلى الدفاع عن مصالح القطاع

الخاص، وكيفية الاستفادة من هوامش القوانين... قوانين التحفيز المخصصة للقطاع العام، والمعتمدة أخيرًا.

ما دامت الباحثة ذكرت شرط توفير اليد العاملة، أو مناصب الشغل للنساء، هنا لا بد من ذكر تجربة فريدة في الجزائر، وهي مؤسسات القطاع الخاص النسوية. وأصبحت ظاهرة معروفة في الجزائر، من ميزات هذه الشركات النسوية الخاصة، أنها شركات متوسطة متعددة في مجال الممارسة، وتعمل على الاندماج الفعلي للمرأة على مستوى الحقوق والمساواة الاقتصادية والسياسية؛ فهذا القطاع الخاص النسوي له ميزة ممكن أن تنطبق عليها القواعد المتعارف عليها في ميدان الحوكمة. وكذلك المسؤولية الاجتماعية. بعض الخصائص أو طبيعة المجال العام الذي يعمل في القطاع الخاص لا بد من أن يشير إلى كل شيء، أي نلغي المسؤولية في عدم تحمل الواجبات الكلية، عن القطاع الخاص فحسب. يعمل القطاع الخاص في الجزائر في جو غير مناسب على الإطلاق، لا من الناحية الإدارية، ولا من ناحية الفرص المتاحة للاستثمار، ولا من ناحية الإمكانات المساعدة؛ إذ يعاني البيروقراطية القاتلة.

يعتبر الحصول على تأسيس شركة في الجزائر، من أطول الفترات، وأحسن مدة معروفة موجودة في أستراليا، حيث يحتاج تأسيس شركة إلى خطوتين، أمّا في الجزائر فلا بد من ١٨ خطوة؛ أكبرها وأخطرها هي المدة الزمنية لتأسيس عمل خاص؛ فهناك من العراقيل البيروقراطية والمشاكل ما يدفع بالقطاع الخاص إلى الوقوع في الممارسات غير القانونية، أي الدخول في مجال الممارسات الفاسدة وهو تقديم الرشى للحصول على التراخيص أو التعجيل في ملف الاعتماد... إلى غير ذلك. ما دامنا تكلمنا عن المسؤولية الاجتماعية، فإن من أهم خصائص القطاع الخاص في الجزائر غياب التأطير النقابي على الإطلاق، بحسب علمي لا توجد شركة خاصة في الجزائر، وهي كلها شركات تتميز وتدخل في إطار الثلاثية: متوسطة، صغيرة، وأقل من صغيرة؛ أي عدد العمال فيها من ١ إلى ٩، الأصناف الثلاثة تتميز بعدم التأطير النقابي، فكل حديث عن النقابي، معناه الطرد من منصب العمل. إلى جانب عدم القول بـ أو التماشي مع القوانين التي تحدد

الأجر القاعدي للعمال: هناك كثير من التجاوزات موجودة، وهي مرصودة، ولا نريد أن نتحدث عنها كثيرًا، كذلك يتميز القطاع الخاص في الجزائر بالتهرب الضريبي لأسباب عدة؛ إذ مساهمته من الناحية الجبائية لا تذكر، وهنا حد المساهمة في المسؤولية الاجتماعية. تبقى هناك بعض التجارب الأخرى الواعدة، نتيجة الوقت يصعب ذكرها، لكن لا تنسى تجربة خطيرة عرفتها الجزائر وهي تجربة آل الخليفة في الجزائر. هذه الشركة التي نبعت من لا شيء؛ ووظفت لاستنزاف المال العام في فترة وجيزة، وهذا التوظيف كان ناتجًا من الممارسات السياسية القائمة وليست مسؤولية القطاع الخاص باعتباره قطاعًا اقتصاديًا في حد ذاته.

المداخلة الثانية

دور الدولة في إعادة توزيع الثروة والمداخيل

علي نصار

أود أن أؤكد أولًا ضرورة الانطلاق من التجربة الخاصة، لأن العرض القيّم الذي قدمته الباحثة يحتاج فعلًا إلى مقاربته من خلال تجارب خاصة. سأتناول دور القطاع الخاص في لبنان، موضوع المسؤولية الاجتماعية، والهشاشة الدولاتية (Fragilité étatique)، مع السؤال هل يعوّضه أو هل يُعوّض عن هذا الدور وهذه الهشاشة القطاع الثالث، أي المنظمات غير الحكومية؟ في جلسة للبرلمان اللبناني، عقدت أخيرًا، حدث فيها وفي الصحف هرج ومرج وجدل بين بعض النواب. أحد النواب يريد أن يحصل من الدولة على مبلغ ربع مليار دولار تعويضًا عن قرار اتخذته الحكومة في وقت سابق بإقفال الكسارات، ومقالع الحجارة، وهو يقول إنه خسر ولديه قرار قضائي. في هذا الخبر البسيط، ربما ينحصر عدد من السمات التاريخية للقطاع الخاص في لبنان وعلاقته بالدولة، وبخاصة قطاع المصارف، كما هو معلوم، أن هذا القطاع يشكل قلب الاقتصاد اللبناني، وما يسمى بـ «التجربة اللبنانية». وهذا القطاع تتحكم به الاعتبارات العائلية والطائفية، وهي من الأسباب التي أعجزت الدولة حتى الآن عن إصدار قوانين لدمج المصارف. هنا في لبنان يوجد حوالى ٧٠ مصرفًا أو أقل بقليل، هي تبين فقط التفتت. . . تفتت البرجوازية اللبنانية لأن الودائع والأرباح تتمركز فعليًا في عدد قليل من المصارف لا يزيد على ٦ أو ٧ مصارف. وهناك أرقام

ممكن أن نتحدث حولها بالتفصيل، لكن ما أود الإشارة إليه بالضبط هو سطوة هذه المصارف على المال العام. إذ بلغت ـ وهذه أرقام دقيقة ـ أرباح المصارف من سندات الخزينة اللبنانية، ما بين الأعوام ١٩٩٣ و٢٠١٠، ٢٧ مليار و٤٠٠ مليون دولار، هذا رقم فلكي وخيالي، لا يوجد بلد في العالم يستطيع القطاع الخاص أن يحقق فيه مثل هذه الأرقام خلال هذه الفترة. طبعًا هناك أرقام أخرى تشير إلى وجود احتكار كبير في قطاع المصارف، مع إشارة إلى أن القطاع المصرفي متهم أيضًا بغياب الشفافية، كي لا أقول بالفساد أيضًا. امتصاص القطاع الخاص لموارد الثروة العامة بوجه غير عادل وغير شرعي لا يقتصر على قطاع المصارف. هناك الآن ومنذ زمن طبعًا قنوات رسمية وقنوات مافياوية تسمح بتسرب موازنات وزارات كثيرة في الدولة مثل وزارة الصحة والتربية والشؤون الاجتماعية والأشغال؛ ووزارات ومؤسسات أخرى حكومية وشبه حكومية، تسرب موازنات هذه الهيئات إلى جيوب مافيا أصحاب المستشفيات والمدارس الخاصة والمقاولين، ومافيا النفط، وجمعيات طائفية وغيرها، سنتحدث عنها بعد قليل. أخيرًا تكشفت معلومات دقيقة عن وجود شبكة فساد كبيرة تجمع بعض أجهزة وزارة المالية في لبنان، مع أصحاب مصالح خاصة وشركات، واختلسوا مبالغ كبير خلال فترة زمنية غير قصيرة. هنا في لبنان، النهب الذي يقوم به القطاع الخاص بالتواطؤ مع مسؤولين سياسيين يُموّه عادة بلبوس طائفي، وهذا يسمح ويُعيد إنتاج النظام الطائفي، أو على الأقل الولاءات الزبائنية أو الزبونية الطائفية، طبعًا مع غياب المسؤولية الاجتماعية، أو ضعف المسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص، لأن في فترة الرئيس فؤاد شهاب، وبعد تلك السنوات بقليل، بقي أو فرض نوع من القيود الاجتماعية على الرأسمال الخاص، والنشاط الاقتصادي الخاص، فغياب المسؤولية الاجتماعية هي سمة قديمة من سمات الليبرالية الاقتصادية في لبنان. نحن في السنوات الأخيرة شهدنا نوعًا من التوحش الكبير أو الكامل. الخصخصة في لبنان وسّعت السلطان أو سلطان الشركات المادي. معادلة الدولة ـ الشركة سقطت تحت أقدام الرأسمال المحلي، والرأسمال الخارجي. هذا على الأقل ما يمكن أن نستخلصه من النزاع الذي وقع بين الدولة اللبنانية وشركتي الهاتف الخلوي. هذه الشركات نهبت المال العام اللبناني ومن دون

وجه حق، لكن ضمن شروط جائزة جدًا، حوالى ثلث أو ربع مليار دولار من الحكومة اللبنانية، وجزء من هذه الأموال عاد إلى جيوب سياسيين لبنانيين، هذا التوحش في قضم ونهش مصالح الدولة، وخصوصًا المال العام النقدي، لأن هناك أموالًا للدولة مثل الأملاك البحرية وغيرها، تنهب، وهي أموال عينية، لكن هنا أموال سائلة نهبت، وهذا النهب لم يكن ممكنًا أن يحصل بهذه الضراوة وهذه الشدة لولا الحريرية أو الطبعة المحلية من النيوليبرالية في لبنان. هذه النسخة النيوليبرالية استغلت أو استفادت من موقعها على رأس السلطة التنفيذية. طبعًا الحصول على الثروة في لبنان ليس مشروطًا بامتلاك المال. هناك مسألة مفاتيح السلطة، أو القدرة على التأثير في السلطة. كما كتب ألبير داغر في بحثه حول بناء الدولة في لبنان، الحرب الأهلية أفادت الأقطاب الطائفيين في خلق إقطاعات داخل السلطة. الآن هناك موارد للدولة كبيرة لخدمة أقطاب طائفيين محددين في لبنان، وهذا خلق نوعًا من الإقطاعات السياسية داخل الدولة، وبالنتيجة أضعف الدولة. ألبير داغر، أحسن في الاستنتاج أن الدولة في لبنان هي الأبعد بين الدول العربية عن تطبيق القانون والالتزام بأحكامه، بما في ذلك موضوع مساءلة القطاع الخاص في دوره الاجتماعي. أيضًا شهدنا تقلّصًا تدريجيًا في حجم تدخل الدولة في المجال الاقتصادي، كما سمح الفساد الإداري والمالي بتقليص فاعلية تدخّلها في المجال الاجتماعي، خصوصًا في ما يتعلق بتطبيق قوانين العمل، وإضعاف النقابات بتفريخ نقابات كثيرة. كما أن الخدمات التي يقدّمها القطاع العام صارت أردأ، ليس الكهرباء والمياه فحسب، بل هناك موضوع الضمان الاجتماعي، وهو مؤسسة كبيرة وعظيمة، كانت من إنجازات، ومن أهم إنجازات الحقبة الشهابية؛ حيث تعززت موجة الخصخصة بفعل الحرب الأهلية، وبعد الحرب الأهلية، حيث تبيّن المعطيات والشواهد أن هناك فجوة اجتماعية (Fracture Social) في لبنان اتسعت كثيرًا. الطبقة الوسطى في لبنان، ربما يقال وهناك بعض الإحصاءات نشرت. أنا شخصيًا أشك في دقتها، عن أن الطبقة الوسطى يعني تعود، لكن في لبنان الفجوة الاجتماعية اتسعت طيلة العشرين سنة الماضية، والفقراء ازدادوا فقرًا، والأغنياء ازدادوا غنى. والطبقة الوسطى التي كنا نعرفها في السبعينيات وحتى نهاية الثمانينيات ربما تغيرت. وموجة الخصخصة هذه

أثّرت أيضًا، أو إذا صح التعبير، عمت المشكلات البنيوية في الاقتصاد الوطني، وزادت في إخلال هيكل الدولة. مثلًا هناك شواغر في الإدارة لا يوجد موظف، هناك نظام التعاقد، ملاكات الإدارة أو كوادر الإدارة اللبنانية الذين تأسسوا ونشأوا في الحقبة الشهابية، أعطوا الإدارة في لبنان فعلًا مضمونًا بيروقراطيًا مختلفًا. وإذا صح التعبير، الآن في خلال «الحقبة الحريرية» أو النيوليبرالية، فرضوا نظام التعاقد. مثلًا القضاة. القضاة في لبنان أوضاعهم سيئة، وهذا هو أحد أسباب فساد أو الفساد القضائي في لبنان. بوسع أي باحث أو صحافي مبتدئ أن يعثر على عشرات الشواهد عن الفساد الذي رافق عمليات الخصخصة نفسها، وهذا يعيدنا إلى طبيعة القطاع الخاص في لبنان والمسؤولية الاجتماعية والسياسية في القطاع الخاص في لبنان. مثلًا إعادة تملك، بل تغيير ملكية مركز العاصمة اللبنانية الذي نتج منه إنشاء شركة خاصة، لا تزال حتى الآن محل طعن سياسي وقانوني، وهذه ليست الحالة الوحيدة، بل يمكن أن نتحدث مثلًا عن خصخصة مجال النقل العام، عن كيفية خصخصة البريد، كيفية المعاينة الميكانيكية للسيارات. هذه تعتبر أعمالًا فاضحة، وأعمال نهب فاضحة، مسألة جمع النفايات، مواقف السيارات في مطار بيروت الدولي، مغارة جعيتا. هذه كلها عمليات جرت بظروف يمكن بكل بساطة الطعن بنزاهتها وبشرعيتها، كما تبين لاحقًا أن الفساد الذي ينخر المرافق المخصخصة أعطانا البريد الخاص، كان لدينا بريد عام، وكانت الأمور ماشية والحمد لله. قال إن هذا البريد اهترى، وجاء بشركة كندية، وأعطاها البريد، هذه الشركة تسببت بمشاكل كبيرة للمواطن، خدمة البريد التي تقوم بها هذه الشركة الخاصة خدمة سيئة. المعاينة الميكانيكية، كانت تقول إنها تطبق المعايير الأوروبية، الآن نستطيع بسيارة من عام ١٩٠٠، وتضر بالبيئة وبكل الصفات السيئة، وتقوم ببعض التزييف، وتدخلها على المعاينة فحسب، ولا يتوجب عليك سوى دفع الرسوم المطلوبة للشركة الخاصة وتذهب إلى منزلك وأنت في أحسن حال، وغاية في الطمأنينة؛ فالخصخصة أعادت وتعيد يوميًا توزيع الثروة لمداخيل في المجتمع اللبناني. ومع الأسف لا يوجد محاسبة بسبب الانقسام والتواطؤ الطائفي بين أركان السلطة والإدارة والبزنيس، وبخاصة الطغمة المصرفية. الإفقار والتفاوت يُنشَر على نطاق واسع؛ في منتصف

التسعينيات، وأنا شخصيًا ساهمت بدراسة استنتجنا أن نحو مليون لبناني يعيشون تحت خط الفقر، وإذا كان هذا الأمر يجب أن يعالج فلا بد من حصول أسرة مؤلفة من ٤ أشخاص على نحو ٨٠٠ دولار أميركي شهريًا، لكي تعيش في العاصمة، أو في الخط الساحلي حيث يتمركز حوالى ٨٠ في المئة من الشعب اللبناني، طبعًا في ذلك الحين، رئيس الحكومة وهو رجل الأعمال الأغنى والأكثر نفوذًا، لم يستنتج ضرورة دعم الأجور وتحريك سلم الأجور، وهو أصر على تجميد الأجور، بل استدعى الشخص الذي كان مشرفًا على الدراسة وقام بتوبيخه. هذا الإنكار للخراب الاجتماعي الذي أحدثته الخصخصة الفاسدة في لبنان، وخصوصًا زيادة الهجرة والبطالة، يجري تكريسه، ويتم تأكيده وتنفيذه في تقارير رسمية لبنانية أصدرتها إحدى الوزارات، وتقارير دولية صدرت في بيروت بتحريض أو طلب من حزب الخصخصة في لبنان. بالمناسبة، يجب الإشارة إلى أن جزءًا من نتائج الموجة النيوليبرالية ليس في لبنان فقط، بل حدث أيضًا في سورية، الدردري وغيره؛ وحدث في مصر، وحدث في أقطار أوروبية أيضًا، يجري تمويه نتائج الخصخصة من خلال تدويل المعطيات. وتدويل المعطيات هي عملية فيها غش وهذا يحتاج إلى نقاش، لكن بالنتيجة المؤسسات الدولية تؤدي دورًا في تعزيز تجار النيوليبرالية، وفي الوقت نفسه عن إضعاف التيار الدولتي والدولة نفسها في لبنان، وفي غير لبنان. وهذا يتفق مع المسار الذي ظهر بعد الحرب الباردة، الذي دعمته الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي والحلف الأطلسي في جعل دول كثيرة في العالم الثالث، ومنها الدول العربية بشكل خاص، دولًا ناقصة السيادة، أو من دون سيادة. إذًا ما أود أن استخدمه هنا هو أن النيوليبرالية تفرض الخصخصة وتمكّنها من تغيير علاقات الملكية والتوزيع. إلى هذه الدرجة كانت تستفيد من تقهقر السياسة في لبنان، كما يقول أرنبرغ في كتابه عن **المجتمع المدني**؛ لم يكن هناك مواجهة سياسية لكل هذا المسار للمطالبة بالمسؤولية الاجتماعية للقطاع الخاص أو لفرضها ضمن مستوى معين، المفارقة أن هذا التحول الاجتماعي الكبير الذي استغرق نحو عقدين من الزمان ولا يزال، رافقه «انفجاران مهمان». الانفجار **الأول**، هو الانفجار الجمعياتي، يعني ارتفعت أعداد الجمعيات غير الحكومية والمنظمات الأهلية في لبنان من بضع مئات في

بداية التسعينيات إلى نحو ٨٠٠٠ في الوقت الراهن، وربما أكثر، الجمعياتية وتأثيرها يحتاج إلى بحث منفصل. لكن القطاع الثالث الذي يتحدث البنك الدولي عن دوره كثيرًا هنا في لبنان، أدّى دورًا ولا يزل في تفكيك الاحتقان السياسي ـ الاجتماعي الذي كان يمكن أن ينتج من سياسات الخصخصة. هذا نقاش طويل. لكن أود أن أشير بشكل خاص إلى أن هذا القطاع استفاد من ديناميات الموجة النيوليبرالية محليًا وعالميًا، هناك نقاش لا استطيع نقله حرفيًا لأنه طويل قليلًا، كان في جريدة **الأهرام** في عام ٢٠٠٥، بين مساعدة وزيرة الخارجية الأميركية لشؤون الشرق الأدنى إليزابيت ديبل (Elizabeth Dibble)، ومراسل **الأهرام** في واشنطن، وهو يسألها عن تمويل أميركي لمنظمات غير حكومية، وهي تقول نعم. ما أريد الإشارة إليه هو قيام الولايات المتحدة الأميركية والاتحاد الأوروبي بتبني عدد كبير جدًا من هذه الجمعيات التي تفتقر إلى الالتزام السياسي والحس الاجتماعي يؤهلها للمطالبة بفرض المسؤولية الاجتماعية. الانفجار **الثاني**، هو الانفجار الإعلامي، هنا في لبنان، كما قال لي صديق صحافي فرنسي، إن لبنان مختبر، وأنا منذ صغري أسأل ما هو المختبر؟ وشرح لي أشياء مفيدة؛ فنحن في نهاية الحرب الأهلية كان هناك التلفزيون اللبناني وبعض المحطات القليلة. المهم أنه حدث انفجار إعلامي حقيقي في لبنان. بالمناسبة الإعلام اللبناني ترك آثارًا سيئة ليس في لبنان فحسب، إنما في كثير من الدول العربية، وبخاصة في دول الخليج العربي. هذا الانفجار ساهم بشكل متفاوت ومتناقض في تعزيز أو عرقلة موجة الخصخصة، وهذا كان رهنًا ليس لسياسات بعيدة المدى، وإنما بمصالح محددة؛ فكنت ترى أن هذه المحطة تعارض الخصخصة هنا، وتلك المحطة توالي الخصخصة هناك، ويحصل العكس أحيانًا، وهناك تصريحات مثلًا من أقطاب الآن هم من حزب الخصخصة، لكن كانوا ضد الحريري لأسباب سياسية وشخصية. . . إلخ. ما أريد قوله هو أن الانفجار الإعلامي وسّع التقاطب والانقسام بين اللبنانيين، على أسس سياسية وطائفية ومذهبية. كما نشر ظاهرة «الكبرهة»، أي «الكاباريه» (Cabaretisation)، كما قالت الزميلة سكارليت حداد. قالت إن هذه الترجمة جديدة. هذا من الآثار. هناك تصريحات أميركية تشيد بحرية الإعلام في لبنان، وأنه يضمن حرية التعبير، لكن هذا التأييد ونحن نرى

الآثار السلبية للإعلام الفالت في لبنان، يُحفّزنا على تذكر هيلين توماس، الصحافية الأميركية من أصل طرابلسي، وهي إحدى شهيدات القمع أو منع الاختلاف في الرأي وتقلص حرية التعبير في الغرب، من أصحاب القوى الآفلة. ممكن لأن الوقت قصير، هناك إشارات على لسان كوندوليزا رايس، وزير الخارجية الأميركية السابقة، وفي **الإيكونومست** مثلًا في عام ٢٠٠٥، وهي تشيد بالديمقراطية في لبنان. ملاحظة واحدة فقط هي حول غياب الإحصاءات والمعلومات. هناك مشكلة كبيرة في لبنان، وهذا يضعف القدرة على تكوين رأي عام، وعلى تكوين نظرة سياسية.

المناقشات

طاهر كنعان

شكرًا لعلي نصار، وشكرًا على النظرة من الداخل (Insight) للوضع اللبناني. طبعًا هي ممتعة، لكن في الوقت نفسه مؤلمة. ودفعتني إلى التفكير بعدما تحدثت عن الفضاء الثالث، الفضاء العام والفضاء الخاص، والفضاء الثالث هو الـ (Non-Governmental - Non Profit) لكن أود أن أتحفظ وأُدخل على ورقتي تعديلًا، إن الفضاء الثالث الذي يُموّل بالوقفيات الداخلية، لا بالنفقات أو المساعدات الآتية من جهات مشبوهة. ويؤيد ما ذكرته أن السر الأساس في نجاح النمور الآسيوية هو تكوين دولة قوية وجهاز حكومي بيروقراطي معزول (Isolated) من التأثيرات الخاصة. هناك حرفية بالبيروقراطية، في سنغافورا وكوريا والدول الناجحة، هناك حرفية غير متأثرة بالمصالح الفئوية في المجتمع، ما يُلقي ظِلالًا من الشبهة على كلمة شراكة. ما هي الشراكة؟ مفروض أن يكون هناك عزل وانفصال واستقلال للدولة عن القطاع الخاص، الشراكة خلطت الأمور، وصار الحاكم هو رجل الأعمال.

الآن المجال مفتوح للنقاش:

أمين صالح

هناك أمور مهمة جدًا طرحت في بداية هذه الندوة، وتُطرح اليوم في مسألة دور القطاع الخاص في التنمية المستدامة وفي ترشيد الحكم. لدي ملاحظات عدة، أرجو أن يتسع الوقت لها.

أولًا؛ أنا أؤيد طلال أبو غزالة في مقولته دعونا نفصل بين الدولة والسلطة. صراحة، لأن الدولة هي الناس، الشعب، المؤسسات، والأرض الإقليم. يعني الدولة جميع الناس، القطاع العام والقطاع الخاص. الشعب والأرض، ولها وظائف أساسية في الدفاع والأمن والعدالة، ولها وظائف نطلق عليها وظائف الرعاية الاجتماعية.

ثانيًا؛ السؤال الأهم، من يدير الدولة؟ ما هي فلسفة من يدير الدولة، ما فلسفته الاجتماعية وفلسفته الاقتصادية؟ ما هو الدور التنموي، وما هي التوجّهات التنموية، ومن يدير هذه الدولة؟ يدير الدولة إذا أردنا التكلم بصراحة، القطاع الخاص، أي المجتمع الأهلي، يعني أنت رجل أعمال وصاحب مهنة حرّة وأنت اليوم السياسي، وأنت غدًا رجل الدولة، رئيس الوزراء أو رئيس جمهورية أو وزير، كيف كنت تفكر؟ ما هي الأفكار التي تعتنقها وسوف تمارسها في الدولة؟ إذا كنت في القطاع الخاص نزيهًا وهناك حوكمة في إدارة مؤسستك، فأنت سوف تكون كذلك في الحكم. إذا كنت حزبيًا في حزب سياسي، فأفكارك الاقتصادية والاجتماعية والحزبية سوف تمارسها عبر السلطة؛ إذًا ليس هناك من فصل تام بين ما يسمى المجتمع المدني والأهلي، وما يُسمى القطاع العام. أنا موظف والآن أصبحت في القطاع الخاص أمارس رقابة على الدولة من خلال وجودي في القطاع الخاص. لكن البارحة كنت ابن القطاع العام، وبحسب ما أنا بُنيت عليه وتربيت عليه واعتنقته من أفكار؛ سوف أُمارس هذا الدور في القطاع العام. هذا الكلام، نرى تطبيقاته في السلطات، من يتولّى السلطة، الحزب إذا كان لديه برنامج سياسي يطبق هذا البرنامج، للأسف الشديد في وطننا العربي، وفي لبنان بالتحديد، لم أر حزبًا له برنامج اقتصادي واجتماعي واضح خاص على أساسه الانتخابات أو يطبقه. ما عدا القلة القليلة جدًا جدًا جدًا. أين الرؤية الاقتصادية والاجتماعية؟ في لبنان وصل إلى السلطة رجال الأعمال وكبار رجال الأعمال، ماذا فعلوا؟ صادروا المال الخاص لصالح المال الخاص. ونحن نعرف في الدولة أن السلطة تصادر الأملاك الخاصة للمنفعة العامة، والمنفعة العامة هي منفعة الجميع، لكن صادروا المال الخاص لصالح المال الخاص، وأقاموا شركات، واكتسبوا الثروات.

طاهر كنعان (مقاطعًا)

ما تفضّلت به هو معروف، وهو إعادة ما طرحه نصار، إذا كان هناك نقطة محددة فالرجاء طرحها سريعًا: لأن هناك على الأقل عشرة مشاركين طلبوا الكلام.

أمين صالح

نحن نخلط بين القطاع الخاص والقطاع العام، وأنا هنا في هذه الندوة أُشكل علي الأمر، وكأن هناك بعض التمييز. إن رجل الأعمال وهو في القطاع الخاص، عندما يأتي ليحكم يصير رجل دولة. ما التمييز؟ ما الفكرة؟ أريد أن أقول إنه بإعادة التوزيع، الدول في الأقطار العربية، وبخاصة في لبنان، تُعيد توزيع الثروة، لمزيد من تكريس الثروات في يد الفئة القليلة من الناس. مثال على ذلك وسأعطيك رقمًا دقيقًا وإحصائيًا، وأقول لعلي نصار، نعم هناك إحصاءات، لكن علينا أن ندرسها؛ في لبنان حتى عام ٢٠٠٩، بلغ الإنفاق الحكومي ١٤٣ ألف مليار، منها ٦٣ ألف مليار فوائد الدين العام. إلى أين ذهبت هذه الأموال؟! ذهبت إلى حفنة من رجال الأعمال المتمثلين بالمصارف اللبنانية، وبالتالي أدى هذا إلى تكريس زيادة الثروات! فضلًا على أن هذه الفوائد لم تكن تفرز عليها أي ضريبة إلّا ابتداءً من عام ٢٠٠٣، عندما حشرت الحكومة، يتم وضع ضريبة بمقدار ٥ في المئة على الاقتصاد، وهذا اقتصاد ريعي، في الوقت الذي كان قطاع إنتاج الشركات ١٥ أو ٢٠ في المئة. لمزيد من الأرقام، هي موجودة في الإنفاق الحكومي، وفي قطاعات الحسابات.

طاهر كنعان (مقاطعًا)

أرجوك إن ما تتفضل به معروف ومتداول لدى أهل الاختصاص وغير الاختصاص، اسمح لنا بسماع الآخرين.

بدر مال الله

الحقيقة أن عنوان الندوة «دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية»، في تقديري حتى الآن

يختلف عن مضمونها. يعني لم نر حديثًا واقعيًا موضوعيًا في عنوان الندوة. ومن المؤسف طغيان الطرح الأيديولوجي العقائدي والسياسي في موضوع التخصصية الاقتصادية، وفي تجربة طويلة في العالم، وفي المنطقة العربية أيضًا، وربما البداية كانت بداية جيدة، بداية سليم الحص في كلمته، عندما تحدث عن دور القطاع الخاص، باعتبارها ظاهرةً للنمو والتنمية، وتحدث عن الإطار السياسي الذي يحتضن هذه الظاهرة في النظام الديمقراطي؛ ثم طلال أبو غزالة كان موجودًا وتكلم عن أهمية بيئة الأعمال ونشأتها، ولم يلبث الحوار أن تغير واتخذ طابعًا وشكلًا آخر، ليعود بنا عقودًا إلى الوراء. منذ بداية الثمانينيات، بدأ الاقتصاد العالمي يدخل مرحلة جديدة، وبدأت العلاقات الاقتصادية الدولية بفعل التطور في وسائل الإنتاج وتقنيات الاتصال والعولمة والتغير المتسارع، بدأ يدخل النظام الاقتصادي العالمي في إطار جديد، وفي علاقات جديدة، وبالتالي في رؤية وفكر جديدين. وأول مرة طرح في بداية الثمانينيات موضوع الاقتصاد العالمي والحديث عن اقتصاد عالمي في طور التبلور، ثم بدأ الحديث يطرح عن أنه كيف الحديث عن اقتصاد عالمي في طور التبلور، ثم بدأ الحديث عن أنه كيف الحديث عن اقتصاد عالمي في ظل دولة نامية غير قادرة على الاندماج في اقتصاد عالمي، ولا بد من مسار جديد لاقتصادات هذه الدول، بالتصحيح الهيكلي، مرورًا بالتنمية البشرية، وبتحسين بيئة الأعمال، ثم بالخصخصة، ثم بالحوكمة. هذا طرح عالمي متفق عليه، أتى واستطاعت دول عديدة، وخصوصًا في شرق آسيا، وأعتقد أن في فهم بعض الكلام عن الدول شرق آسيا فهمًا غير صحيح، تمكنت من التقديم وتحقيق تقدم كبير بالفعل الهيكلي وبفعل الـ (Privatization) بفعل إعطاء الدولة دورًا جديدًا. أعتقد أن مشكلتنا هي في ارتباط السياسة بالرؤية الاقتصادية، موقعنا السياسي من الغرب ومن الولايات المتحدة في إطار الصراع العربي ـ الإسرائيلي، حالة الفقر وحالة التخبط والفساد، والدولة الفاسدة المفسدة، وضعتنا في هذا الموقف المحبط. أعتقد أنه موقف محبط أكثر مما هو موقف موضوعي نعالج فيه أوضاعنا الاقتصادية. الآن النموذج الاقتصادي، أي نموذج اقتصادي في العالم، مبني على ركائز ثلاث: أن تحقق النمو، وليس أي نمو، بل نمو مستدام (Sustainable)؛ أن

تتحكم بمستويات مقبولة ومعقولة من التضخم، وأن يكون الاقتصاد قادر على توفير فرص عمل. هذه المكونات الثلاثة، مطلوبة لأي نموذج اقتصادي (viable) قادر على الاستمرار والتطور. الآن ما هي القاطرة لتحقيق هذه الأهداف الأساسية التي نسعى إليها؟ قلنا الدولة أو الحكومة أو القطاع الخاص. إحدى هاتين القاطرتين، إما أن نعطيها القيادة وتستمر، أو أن يكون هناك صيغة للكل، أو صيغة للعمل المشترك ما بين الجانبين.
وأعتقد معالجة الموضوع، كوننا نعالجه في إطار شراكة ونتحدث عن خصخصة، يجب أن يكون في إطار موضوعي، وعندما يخرج القطاع الخاص عن الدور المشروع، وعن مسؤوليته الاجتماعية، وعن القوانين المنظمة له، وعن الدور الإيجابي البناء، وعن دوره في النمو والتنمية، لا يصير قطاعًا خاصًا، بل هنا تتكلم عن عصابات. . . ميليشيات. . . عن أحزاب سياسية، ولا تتكلم عن قطاع خاص. عندما نتحدث عن قطاع خاص، أين تكمن مشكلتنا؟ تكمن مشكلتنا في أن الدولة التي نراهن عليها وأنا استغرب من يتحدث عن العودة عن رأسمالية الدولة. الدولة هي مصدر الفساد، وهي الفاسدة المفسدة، الدولة يجب أن نحولها من دولة متسلطة ومهيمنة على الاقتصاد، ومهيمنة على النشاط الاقتصادي إلى منظم. . . الدولة يجب أن تكون (Regulator)، الدولة ينبغي ألا تتدخل بالاقتصاد إطلاقًا. الاقتصاد ليس من شغل الدولة، بل شغلها هو التنظيم. . . والرقابة، ضبط سيادة القانون، إقامة نظام ديمقراطي يتحرك فيه الناس ضمانًا للحريات. الدولة لا تستثمر وتبني المصانع، وتبني قوى إنتاج، ليس شغلها هذا. ولذلك يفسد القطاع الخاص، عندما تفسد الدولة، وليس العكس. القطاع الخاص لا يفسد الدولة، القطاع الخاص عندما يرى دولة فاسدة مفسدة، يستفيد من ذلك، وعندما يرى دولة بيروقراطية غير قادرة على خلق بيئة أعمال جيدة ومواتية، يبحث عن أدوات وثغرات في هذه الدولة. القطاع الخاص، عندما يرى الدولة لا تؤكد ولا تكرس سيادة القانون يبحث عن منافذ أخرى؛ القطاع الخاص عندما يقدم ترخيصًا ليطلب إنشاء شركة أو إنشاء مصنع أو غيره ويجلس ينتظر لمدة سنة، هناك اقتصاد لا يستحمل هذا الترخيص، يبدأ ببحث عن مداخل أخرى، لإقامة مشروعاته ولإقامة دوره. ظلمتم القطاع الخاص في

هذه الندوة. الدولة مطلوب أن تتغير. اليوم في الفكر الاقتصادي المعاصر، الدولة ليس مكانها الاقتصاد، الدولة مكانها الإشراف على الحكومة والرقابة وضبط سيادة القانون، وليتاح للبشر، وهو المطلوب في النظام الديمقراطي، أن يمتلك البشر، وهم الذين يقومون بالمبادرة الاقتصادية، البشر هم يبادرون. ينظم البشر في إطار شركات أو أي منشآت اقتصادية أو غيرها. هذا متروك لتطور الوضع الاقتصادي ولبيئة مواتية للبشر ليمارسوا نشاطهم الاقتصادي.

حيان حيدر

أؤيد من يقول إن الدولة غير الحكومة وغير النظام، نحن أيضًا من الدولة. النقطة الثانية، أشارك بشدة ما أتى في دراسة طاهر كنعان، والفصل بين هذه الأمور وتوزيع أو تحميل المسؤوليات على الاتجاهين الخاص والعام والشركات. وأقسّم ملاحظاتي إلى ثلاثة بنود سريعة.

في الشأن اللبناني، أطالب المنظمة في ما يخص الشؤون اللبنانية وغير اللبنانية أن نسعى جميعًا إلى تركيب أنياب، كما يُقال باللغة الإنكليزية، لهذه المنظمة، لتقول بجرأة وتضع النقاط على الحروف؛ في الحكومات والشركات والقطاع الخاص. هذا تمنٍ، وطبعًا يحتاج إلى مساعدتنا جميعًا؛ في الشأن اللبناني أربأ أن يصبح هذا المؤتمر منبرًا لتبرئة ذمة بعض القطاعات وبعض الأفكار التي انجرفنا فيها. وقال علي نصار إن السلطة التنفيذية استأثرت بما استأثرت به خلال الليبرالية اللبنانية. لا. . . السلطة التنفيذية في المعنى اللبناني. تكلمت عن رأس السلطات كلها واشتراكهم وكلهم اشتركوا معها. وأيام الترويكا، الجميع كان له الشراكة العظمى في لبنان، وفي الفساد وتعميم الفساد. أنا أرى أن ننتقل من الدراسات والمؤتمرات في مكافحة الفساد، إلى ترسيخ مبدأ وفكر مكافحة الفساد، ونبدأ بالمسؤولية الاجتماعية، وغير المسؤولية. كيف يراقب لبنان في مجال الخصخصة؟ كيف يراقب انتقال شركات مصيرية حياتية مثل المياه والكهرباء إلى شركات خاصة، الدولة أو الحكومة لا تستطيع وغير قادرة على تنظيم السير! وغير قادرة على إزالة الدشم عن الطرقات! غير قادرة أن تقول للدراجة النارية والشرطي الذي أمامها أن لا تسير في اتجاه

معاكس! لا أستحي من الولد أنه يجب أن يأتي بكارت توصية للدخول إلى مدرسة مميزة، أو في ما بعد إلى الجامعة! أن يأخذ كارت الحزب الفلاني أو الزعيم الطائفي الفلاني، كي يدخل إلى وظيفة أو حتى شركة، أو يحصل على صفقة في شركة من الدولة وغيرها! هذا كله نعيشه ليل نهار كما يقول الطاهر كنعان، كله معروف من الناس، يجب أن نرسخ نمطًا كي نعرّف الناس إليه، وكي نربي أجيالنا أن يواجهوه؛ ليس لدى الشركات وحدها مسؤولية اجتماعية، بل حتى العائلات والتربية الأسرية لديها هذه المسؤولية. سمعت في هذه الندوة رئيس جهاز الخصخصة في لبنان يتكلم، وأقول له: **أولًا**، هذا الجهاز غير دستوري، حتى يومنا هذا هو غير دستوري في لبنان. **ثانيًا**، يقول إنهم دخلوا في شراكة مع القطاع العام، فإذا دخلوا بشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص، لماذا دخلوا المجلس الأعلى للخصخصة؟ لماذا هو إذن يقرر مبادئ الشراكة وأساليبها. . . إلخ. على مدى عشرين عامًا نخصخص ونسمع بالخصخصة، وكما سمعنا هناك شوائب في الاتجاهات كلها في هذا الموضوع. لماذا نخصخص في اتجاه، والحكومة تعمم إذا جاز القول في اتجاه آخر؟ يعني يدخلون الموظفين من الفئة الدنيا، متعاقدين بما يتخم الجهاز الإداري العام، وفي الوقت نفسه نفتقد إلى الكفاءات في الجهاز العام، ويهرب منه الناس. هذان اتجاهان متناقضان في الوقت نفسه، وبالتالي يجب أن نؤشر ونشير إليه. أما المقارنات التي سمعتها بين دول العالم بخاصة الدول المتقدمة جدًا، مثل سنغافورا وأستراليا وأوروبا الشمالية لا تجدي، هي ناقصة جدًا، لكن كما أشار الإخوان لهذه الدول أجهزة رقابية وفاعلة من العام والخاص، وهنا أذكر ما قاله على ما أظن الجنرال كليمنصو بعد الحرب العالمية الأولى: «إن الذين يصنعون الحرب، ليسوا الذين يصنعون السلام». والأمر نفسه كان يقال، كما سمعنا اليوم، إن من يصنع السياسة والدولة، ليسوا هم من يصنعون الشركات والأرباح الطائلة، ولنفصل بين هذا وذاك. أنا أوصي أن تظهر توصية من هذه الندوة وهذه المنظمة، تقول إننا استخرجنا بعد كل هذا أنه يجب الفصل بين الاتجاهين، وهذه كلمة «الشراكة» بين القطاع العام والخاص، وقطاع المنظمات غير الحكومية (NGOs) وما أدراك ما الـ (NGOs) في لبنان، ومن ينتفع ومن لا ينتفع؟! تقول اسمعوا جيفري

فيلتمان في الكونغرس الذي قال إنه صرف نصف مليار دولار لتشويه أحد الأحزاب في لبنان فقط في الـ (USAID). على أي حال أحببت أن أعطي بعض الملاحظات، وقد نستطيع بعد هذه الندوات أن نرى الرابط ـ وهذا ما لم أجده ـ بين كشف الفساد، والطرق لمكافحة الفساد، وفي المحاضرات التي سمعناها طبعًا هناك تلميحات إليها، لكن كنا نريد أنيابًا أكثر حتى نغرس بالأمر، ونوجع في موقع ما، ونوجه رسالة ما.

ذكاء مخلص الخالدي

الحقيقة يثير استغرابي أن يُثار موضوع الحوكمة والشركات ما بين الطوعية والالتزام القانوني. منذ بداية النظام الرأسمالي، عندما تحوّلت الثورة الصناعية من دول زراعية إلى دول صناعية، أهم ما قامت به الحكومات هو سن القوانين والرقابة ومراقبة أعمال الشركات. لا يمكن أن نتوقع من القطاع الخاص أن يقوم بأعمال إنسانية واجتماعية بشكل طوعي، هذا القطاع هو قائم على الربح، ويعتبر أن درجة الربح هي المستوى الذي يحكم على صلاحيته وعلى نجاحه من عدم نجاحه؛ إذًا، الحقيقة موضوع إعطاء أو السماح للشركات أن تراقب هي نفسها، وتقوم بعمل اجتماعي أو مسؤولية اجتماعية، اعتقد وكأننا نخاطب مدينة فاضلة، أكثر مما نخاطب مجتمعات موجودة، خصوصًا أن عددًا قليلًا من الشركات تؤيد الالتزام بالقوانين، والعدد الأكبر منها يؤيد الحالة الطوعية لأنها تسمح لهم بالتصرف بالطريقة التي يريدونها. وكما نؤيد الرأي القائل إنه مع حكومة صالحة وقوية وقوانين تطبّقها، يضطر القطاع الخاص أن يكون صالحًا، لا يمكن للقطاع الخاص أن يكون سيئًا في ظل دولة قوية ودولة لديها قوانين والتزامات وشفافية، ينبغي أيضًا ألا ننسى الأزمة العالمية التي ندفع جميعنا ثمنها منذ عام ٢٠٠٨ حتى الآن، وسببها غياب الرقابة الحكومية في دول أوروبية، وفي الولايات المتحدة الأميركية، عندما ازداد عدد المشتقات المالية وزاد حجمها وأصبح المستثمر الذي يملك ١٠٠,٠٠٠ دولار يستطيع أن يتاجر بـ ٢٠ مليون دولار، الآن الشركات تعطيها ٢٠٠ في المئة. يعني الـ ١٠٠,٠٠٠ تضرب بـ ٢٠٠ فيصبح ما يملكه ٢٠ مليونًا للمتاجرة به. وطبعًا هذه الـ ٢٠ مليونًا قد تذهب، والشركات

تربح والأفراد يخسرون. والآن الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة لم يعودا إلى القطاع العام بل إلى الرقابة، وليس إلى تملّك الدولة، بل رقابة الدولة، وهذه حقيقة مفقودة الآن، ويحاولون العودة إليها في الاتحاد الأوروبي، حيث الشركات الكبيرة، مثل إنرون التي أعطت معلومات خاطئة للمساهمين، وللسوق، وحققت أرباحًا، وبالنتيجة انسحبت وكأن شيئًا لم يكن؛ إذًا من الخطأ أن نعتبر أن الحوكمة هي طوعية، الحوكمة هي مهمة الدولة، ويجب أن تقوم بها، وصلاح الدولة يسبب صلاح القطاع الخاص.

طاهر كنعان

أنا شاكر لهذه المداخلة، لأنها جدًا مهمة، إذ حسن السلوك لا يأتي طوعيًا، هناك ساحة متكافئة للمنافسة، وحسن السلوك يأتي من التنافس ومن إنتاج متميز، أو يخرج من السوق؛ في سوق غير تنافسية تظهر أنواع الكائنات الساعية إلى الربح، وكل موضوع المسؤولية الاجتماعية ـ كما قالت الخالدي ـ إذا لم يكن فعل دولة (Act of State)، سيتحول إلى (Pubic Relations) لتحسين صورة ما تقوم به من أمور.

محمد الحموري

الحقيقة وأنا أستمع عن المسؤولية الاجتماعية لشركة المساهمة، يستوقفني هذا الأمر، هل هو أمنيات للمستقبل؟ أفهم المسؤولية الاجتماعية لرجل أعمال، فرد، لصاحب مال. الشركة مثل شخص معنوي، تتكوّن من مال وعمل، ومن مساهمين ومجلس إدارة لديه صلاحيات، وتقوم بدور اجتماعي. حقيقة يستوقفني هذا، تستوقفني عملية أن تدفع للآخرين، وهي أنشئت ابتداءً وانتهاءً بهدف الربح. أفهم رجل أعمال مختلف عن آخر، يملك قيمًا أخلاقية ومنتميًا يدفع للآخرين، لكن شركة مثل شخص معنوي (As Such) هذا الكلام يستوقفني كثيرًا! أيضًا عندما أنظر إلى العالم، وأرى من يقودون دولة مثل أميركا، هي ابتداءً ـ هذه الدولة ـ نشأت من اتحاد شركات مساهمة، هي عندما غزتها الشركات، كان لكل شركة أرض تحولت في ما بعد إلى مستعمرة، وبعدها أصبحت ولاية. لكن مجلس إدارة

الشركة، بقي هو المستعمرة، والولاية، ومن قام بالاتحاد. وبدلًا من أن يصير اتحادًا، الشركات المتحدة الأميركية، صارت الولايات المتحدة الأميركية، ومن يتطلع إلى داخلها يرى بصمات شركات المساهمة موجودة. وتأتي إدارة جديدة، مثل شركة المساهمة، يأتي بجماعتها، ويذهب الآخرون. حكاية القيم والأخلاق والأديان والمبادئ، لا تدخل في اعتبارات شركة المساهمة إطلاقًا. وبالتالي لم تدخل هذه الاعتبارات في أميركا. أوروبا التي كان فيها بقية رمق من قيم دينية، عندما سيطرت أميركا، اختفت هذه القيم تدريجيًا، أو نامت حتى تموت لتعود إلى الظهور قليلًا. سيطر على العالم منطق الربح. . . ومنطق المصلحة، واختفت القيم كلها، وبالتالي على شركات المساهمة أن تكون مسؤولة عن رعاية اجتماعية ومسؤولية اجتماعية. هذا صعب. تصور الآن عندنا في الأردن ـ هذا جيد أنني أتكلم عن الأردن ـ شركات المساهمة العامة في أغلبيتها العظمى لا يحدث اجتماعها من الدعوة الأولى، بل يصير اجتماع الهيئة العامة في الدعوة الثانية، بمن حضر. أقصى حد في أغلبية الشركات يصل إلى ٢٠ في المئة من الحضور. من يملك ١١ في المئة من رأس المال هو من يسيطر على الشركة وإدارتها ويوجهها. ويشتري التجارات الخاسرة للأعضاء والأبناء، ويذهب إلى الخارج لشم الهواء والترفيه هو وأسرته باسم التسويق. . . إلخ. القاعدة التي تقررت في أميركا في عام ١٩١٦ لا تزال إلى الآن، صدر حكم مهم جدًا ومشهور، شركة فورد أنشئت في عام ١٩٠٨، لمستر فورد ٥٤ في المئة، و٣ آخرون لهم الباقي. بين عامي ١٩٠٨ و١٩١٥ كان رصيد الشركة يقارب المليوني دولار، أمّا في البنوك فكان هناك ٣٠٠ مليون. توسعت أراضي الشركة ومصانعها، أولاد دودج لديهم مصنع للقطع، وأحبوا أن يقوموا بإنشاء مصنع للسيارات، فكانت النتيجة أن مستر فورد توقف عن توزيع الأرباح، وقرر مستر فورد أن يوزع ٦٠ في المئة من أرباح رأس المال يعني ١,٢ مليون، وهناك ثلاثة ملايين، ذهبوا إلى المحكمة وقالوا إن هذا الرجل لا يوزع أرباحًا، حتى يجبرنا على البيع. قررت المحكمة في ديترويت وانقسم الرأي القانوني. وقالت إن الشركات ليست مؤسسات إحسان، وليست مؤسسات جزية. ما يقرره من يطور الشركة ومسؤول عن إدارتها وهذا (Business Decision) ولا يجوز للقضاء

أن يتدخل فيه. وحتى الآن ما زال الأمر موجودًا. أما بيل غيتس الذي صار عنده ثروة، ولديه أخلاق، ويريد أن يتبرع بها. لكن كشركة لا يدخل في باب عملها التبرع لأحد، إلا إذا كان جزءًا من المخصصات والعلاقات العامة.

أرجوكم دعونا نتحدث عن المسؤولية الاجتماعية لصاحب رأس المال بصفته فردًا، إنما كشركة من الصعب جدًا أن يقتنع أحد. نحن في مرحلة المصلحة عند الشركات هي التي تحركها، وكذلك عند الأفراد. القيم موجودة لدى الأفراد وليس عند الدول أو أشخاص أو شركات.

عامر خيّاط

مضطر إلى توضيح بعض الأمور. **أولًا**، لم نظلم أحدًا، وبشكل خاص لم نظلم القطاع الخاص في إقامة هذه الندوة. أعطينا جانبًا متوازيًا بين القطاع الخاص والقطاع العام، وذكرت ذلك في المنهجية التي أعطيت إلى المشاركين كافة. إضافة إلى ذلك، ذكرت في كلمتي أن ليس للمنظمة موقف عقائدي في هذا الموضوع، سقفنا الوحيد هو مقاربة أو مجانبة أي من هذه الآليات من الفساد، حينئذٍ يكون لدينا موقف، نحن ضد الفساد والآلية التي تعاضد الفساد نقف ضدها. هذا في ما يتعلق بظلم الآخرين فهم ظلموا أنفسهم، ولم نظلمهم أبدًا.

أتحدث لأن وقائع الندوة ستصدر في كتاب يُحكّم كافة ما جاء فيها. ومن الضروري أن نبين هذا الأمر بوضوح. **ثانيًا**، وهو مهم جدًا، تبين لي منذ اليوم الأول من هذه، أنه ـ مع الأسف ـ هناك اختلاط في مفاهيم هي ثابتة في الأولويات التي يتناولها موضوع الندوة. هناك اختلاف في مفهوم بعض الحاضرين حول الدولة، وهناك اختلاف في مفهوم الشراكة والمشاركة، الشراكة التي ينطوي عليها الـ (P.P.P) أي (Private Public Partnership) هي (Partnership)، والمشاركة هي (Participation)، ولدى المفهومين آليات مختلفة في التنفيذ، ولا يجوز تقديم اجتهادات في هذا الموضوع: لا يجوز تقديم اجتهادات من عندنا لتقديم مفاهيم مثبتة في آليات التعامل الدولي.

الفصل الرابع

القطاع الخاص العربي
والمشاريع والاتفاقات الدولية

كلمة رئيس الجلسة

داوود خير الله

إن انتشار حكم القانون بفاعلية يحد من انتشار الفساد واستشرائه. حتى منتصف التسعينيات من القرن الماضي، بقي الفساد شأنًا داخليًا، لكن مع انتشار العولمة والشركات العالمية العابرة للقارات؛ انتشار الجريمة الأولية وتبيض الأموال؛ الاتجار بالسلاح والمخدرات والاتجار بالإنسان، أصبح هناك حاجة إلى ضبط قانوني. وتحركت مؤسسات ومنظمات دولية بدءًا من الأمم المتحدة، ومنظمات مالية، مثل البنك الدولي وبنوك إقليمية عدة، ومنظمة الدول الأميركية؛ ومنظمة الشفافية الدولية. ولعل أهم النشاطات في هذا النطاق هو نشاط منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD)، التي أهم ما قامت به هو وضع الميثاق والاتفاقية الدولية التي وُقّعت بشأن الفساد. أهميتها أن الدول الأعضاء في هذه المنظمة (OECD) هي المرجع، هي البيت الأم للشركات الدولية العابرة للقارات، ما يعني أنه كان هناك نوع من إدراك لأهمية ضبط قانوني لسلوك هذه الشركات. القطاع الخاص العربي كما القطاع العام، بقي في منأى عن أي ضوابط قانونية فاعلة، أكان مصدرها داخليًا أم خارجيًا، وليس من المستغرب أن الشكوك من الفساد تتصدر مطالب الانتفاضات الشعبية كلها في الوطن العربي.

في حلقتنا اليوم، ستطرح ذكاء مخلص الخالدي دراستها حول «دور القطاع الخاص في إطار الاتفاقية الدولية للتجارة (WTO) واتفاقية الشراكة الأورومتوسطية».

الورقة الأولى

منظمة التجارة العالمية والشراكة الأوروبية ـ المتوسطية ودور القطاع الخاص

ذكاء مخلص الخالدي

مُقدّمة

أُسست المنظمات والمعاهدات الدولية والإقليمية القائمة حاليًا في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. ولم يشهد العالم في تاريخه الحديث مثيلًا لنشوء هذا العدد من المنظمات والمعاهدات. وكانت كلها ترتيبات واتفاقيات بين حكومات الدول المنضمّة إليها حصرًا، لما يتطلب تنفيذها من التزامات مالية وقانونية وتنفيذية لا تقدر على الإيفاء بها غير الحكومات.

يمكن اعتبار تأسيس منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٥، بعد الانتهاء من جولة الأوروغواي للتجارة المتعددة الأطراف، أهم حدث في تاريخ العلاقات الدولية بعد تأسيس الأمم المتحدة ومنظمات بريتون وودز في أعقاب الحرب العالمية الثانية.

يكتسب حدث تأسيس منظمة التجارة العالمية أهميته من عوامل متعددة، مثل التغير الكبير الذي أدخلته إلى نمط التجارة الدولية وشموليتها أنواع السلع والخدمات كلها المتاجر بها عالميًا، وعدد الدول النامية التي سارعت إلى الانضمام إليها، بحيث لم تقتصر على الدول المتقدمة. كما كانت «الغات» «نادي أغنياء»، ودرجة التزام الدول بتطبيق نصوص

الاتفاقيات المدرجة تحت مظلة المنظمة وخضوعها لآلية فض المنازعات في حالة إخلالها بنصوصها.

على صعيد العلاقات الإقليمية، يمكن اعتبار نشأة أوروبا الموحدة الأهم بين مجموعة التكتلات الإقليمية التي تحققت في الستين سنة الماضية. وبسبب أهمية أوروبا باعتبارها شريكًا تجاريًا لمستعمراتها السابقة في الشرق الأوسط ودول أوروبا الشرقية التي اتجهت غربًا بعد تفكك الاتحاد السوفياتي، ورغبة الاتحاد الأوروبي في مقابلة المشروع الأميركي الشرق ـ أوسطي الهادف إلى تكوين شرق أوسط جديد، بعلاقات شراكة جديدة مع جنوب وشرق المتوسط تحل محل اتفاقات التعاون التجاري السابقة، وتكون أكثر شمولية منها، تكتسب اتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية أهميتها.

بعد انتهاء الحرب الباردة في العقد الأخير من القرن الماضي، وتزايد اهتمام الدول المتقدمة، لأسباب بعضها ظاهر وبعضها مخفي، بردم الفجوة بينها وبين الدول النامية وتعميم الديمقراطية وتبنّي الأمم المتحدة مفهوم التنمية البشرية، برزت على السطح في العديد من الدول المتقدمة والنامية تجمعات وتنظيمات أسسها القطاع الخاص للدفاع عن دعم وإثارة الوعي العام بقضايا تخص فئات معينة من البشر، أو من الدول أو قضايا عامة، أو تخص دخول الحكومات في اتفاقات والتزامات دولية وإقليمية قد لا يكون لشعوبها دور في قبولها أو رفضها.

على الرغم من التزايد الكبير في عدد وأهداف المنظمات غير الحكومية على مستوى الدول المتقدمة والنامية، والاعتراف بأهمية الدور الذي تقوم به، ما زال الغموض وعدم الاتفاق يسودان تعريفها وشرعية أهدافها والدور الذي يجب أن يسمح له بها على مستوى المنظمات الدولية والتنظيمات والاتفاقات الإقليمية.

يهدف هذا البحث إلى تحديد دور القطاع الخاص باعتباره قطاع أعمال ومنظمات غير حكومية في اتفاقية منظمة التجارة العالمية واتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية، والتطور الحاصل في هذا الدور نتيجة التغيرات التي مر بها هذان الحدثان، وكيف يُمكن تعزيز هذا الدور لأجل تعظيم استفادة الدول العربية منها.

أولًا: إشكالية تعريف القطاع الخاص

يختلف تعريف القطاع الخاص بحسب الغاية من التعريف. اقتصاديًا يُعرّف القطاع الخاص، أو قطاع الأفراد، بأنه القطاع الذي يشمل الأنشطة الاقتصادية كلها التي تأخذ مكانها في حيّز جغرافي معيّن باستثناء الأنشطة الحكومية؛ أو ذلك الجزء من الاقتصاد الذي لا تمتلكه الحكومة؛ أو مجموعة السلع والخدمات التي ينتجها الأفراد والشركات الخاصة لأغراض الربح. أما المؤسسات والشركات التي تديرها الحكومة، والتي لا يكون هدفها الوحيد الربح، وإنما قد تكون لها أهداف اجتماعية واقتصادية غير الربح، فيعبّر عنها بالقطاع العام. ويشمل الأخير أيضًا الأنشطة الإنتاجية والتوزيعية والاستثمارية كلها التي تقوم بها الحكومة لنفسها، أو لمواطنيها على مستوى وطني ومحلي وإقليمي[١]. أما مؤسسات ومنظّمات القطاع الخاص الخيرية التي لا تعمل لأغراض الربح، فيطلق عليها اسم القطاع التطوّعي[٢]. وبذلك يُقسم القطاع الخاص اقتصاديًا إلى ثلاث فئات: القطاع العائلي ويغطي الاستهلاك والادخار، وقطاع الأعمال ويغطي الإنتاج والاستثمار، وقطاع المؤسسات التي لا تهدف إلى الربح وإنما تعمل لأغراض إنسانية واجتماعية وسياسية وثقافية[٣].

إضافة إلى اسم القطاع التطوّعي، هناك تسميات أخرى للأنشطة الاجتماعية التي تقوم بها المؤسسات التي لا تعمل لأغراض الربح، وليست حكومية مثل القطاع المجتمعي (Community Sector)، أو القطاع الثالث (Third Sector)، أو القطاع المدني (Civic sector) تأكيدًا لعلاقته بالمجتمع المدني. وتختلف تسمية القطاع الثالث من دولة إلى أخرى؛ ففي فرنسا على سبيل المثال، بدأ الحديث عن القطاع الثالث في سبعينيات القرن الماضي نتيجة الأزمة في دولة الرفاهية. وفي اليابان بدأ منذ عام ١٩٨٠ باطلاق اسم القطاع الثالث على المشاريع المختلطة بين القطاعين الخاص والعام. وفي

---

(١) The World Trade Organization WTO and the Holy, p. 1, <http://www.cephaministry.com/now-wto-and-the-holy-see.html>.

(٢) «Public Sector,» Wikipedia, pp. 1-2, <http://en.wikipedia.org/wiki/public_sector>.

(٣) «Voluntary Sector,» Wikipedia, p. 1, <http://en.wikipedia.org/wiki/Voluntary_sector>.

المملكة المتحدة كانت هناك حتى عام ٢٠١٠ إدارة للقطاع الثالث ملحقة بمجلس الوزراء، وتعني مكانًا بين القطاعين الخاص والعام. ثم أعيدت تسميتها بإدارة المجتمع المدني (Civil Society)، أو المجتمع الكبير (Big Society). وفي الهند «القطاع المشترك» (Joint Sector)، ويتضمن صناعات تُدار بشراكة بين القطاعين العام والخاص، حيث تضع الحكومة الاستثمار الأولي، ثم يقوم القطاع الخاص بإدارته، ويصبح مسؤولًا أمام الحكومة عن حسن الإدارة. وهنا تخرج التسمية عن مفهوم القطاع التطوعي أو قطاع المجتمع المدني الذي لا يعمل لأغراض الربح ليصبح مفهومًا اقتصاديًا، هو «القطاع المختلط»[٤].

١ ـ أهمية القطاع الخاص الذي لا يعمل لأغراض الربح الاقتصادية والاجتماعية

قد يُعتبر وجود قطاع كبير لا يعمل لأغراض الربح مؤشرًا إلى صحة الاقتصاد؛ إذ تزايد عدد المؤسسات التي لا تعمل لأغراض الربح، وتهتم بالخدمات الاجتماعية والبيئية والتعليم وغيرها من الاحتياجات الاجتماعية، تجعل من القطاع الذي يضمّها أساسيًا لصحة المجتمع ورفاهيته، حيث يوفّر منافِذ مهمة لمختلف أصناف العمل والمهارات. وأشارت دراسة حديثة أعدّتها جامعة جونز هوبكنز في الولايات المتحدة أن هولندا تمتلك أكبر قطاع ثالث ضمن عشرين بلدًا أوروبيًا. وفي إيرلندا يكوّن القطاع الذي لا يعمل لأغراض الربح ٨,٨ في المئة من إجمالي الناتج المحلي. وفي السويد يقوم هذا القطاع بدعم تغيرات مهمة باتجاه تبنّي سياسات اقتصادية واجتماعية وثقافية تقدّمية. وفي إيطاليا يُعتبر القطاع الثالث المصدر الأول للتشغيل على مستوى القطر؛ وفي الولايات المتحدة يعزى حوالى ١٠ في المئة من إجمالي الناتج المحلي المتحقق إلى القطاع الثالث.

٢ ـ مشاكل التعريف

لا بد من الاعتراف هنا بوجود مشاكل كبيرة في تعريف القطاع الخاص. إذ على الرغم من اعتبار اسم القطاع التطوّعي، أو القطاع الخاص الذي لا

(٤) The World Trade Organization, FAS Online, pp. 1-2, <http://ffas.usda.gov/info/agexporter/1999/world.html>.

يهدف إلى الربح بديلًا من اسم القطاع الثالث، فإن لكل واحدة من هذه التسميات صفاتٍ مختلفةً عن الآخرى. ففي الوقت الذي يفترض فيه وجود متطوعين لا يتلقّون مقابلًا لعملهم ضمن العاملين في القطاع المحلي، يعتبر القطاع التطوعي، بشكل يثير الارتباك، أنه يشغل أفرادًا لتأدية خدمات اجتماعية، أو لأغراض المجتمع المحلي. بالإضافة إلى ذلك، يحوي القطاع الخاص الذي لا يعمل لأغراض الربح مؤسسات اجتماعية مثل التعاونيات والصناديق المشتركة التي تحقق أرباحًا لمنتسبيها. وحديثًا تعمل المؤسسات التي تفرعت من الحكومة، مثل جمعيات الإسكان باعتبارها مؤسسات لتقديم الخدمات العامة. وهذا النوع من المؤسسات يمكن اعتباره قطاعًا شبه خاص، أو شبه عام أكثر مما يمكن اعتباره قطاعًا هدفه الخدمات الاجتماعية الصرفة.

يُعتبر تنامي عدد المنظمات غير الحكومية (Non-Governmental Organizations - NGOs)، وتنامي شبكاتها وانخراطها في أنشطة المنظمات الدولية، جزءًا من تطور أوسع يطلق عليه في الأغلب «الحكم المتعدد الطبقات» (Multi- Laycred Governance)، الذي تُعرّفه اللجنة الدولية للحكم (International Committee for Governance) باعتباره مجموعة الأساليب المختلفة التي يستطيع بها الأفراد والمؤسسات، الخاصة والعامة، إدارة شؤونهم المشتركة. وهو نهج مستدام يتم من خلاله تسوية المصالح المختلفة والمتناقضة بواسطة اتخاذ خطوات توافقية. وتتضمن مؤسسات رسمية وأنظمة أعطيت لها صلاحية تسوية الخلافات وترتيبات غير رسمية وأشخاص إما اتفقوا، وإما يتوقعون الاتفاق.

يعكس التوسع في دور المنظمات غير الحكومية في المؤسسات الدولية منهجًا في تغيير مواقع القوة والتأثير، حيث يتزايد قبول دور المنظمات غير الحكومية في توفير المعلومات والخبرة والمساهمة في المتابعة من حكومات عديدة. ويعتبر دور المنظمات غير الحكومية في شؤون المنظمات الدولية هو الأكبر في الدول التي تتواجد فيها هذه المنظمات، وخصوصًا في مجال حقوق الإنسان، بينما يتضاءل هذا الدور في مجالات الاقتصاد والمال والأمن.

في الوقت الذي يزداد فيه دور المنظمات غير الحكومية متانة في النظام الدولي، ما زال هناك العديد من الحكومات التي تتردد بقبول نشاط المنظمات

غير الحكومية ضمن حدودها الجغرافية، فضلًا عن تشجيعها على القيام بأي دور دولي في مجال حقوق الإنسان، أو أي مجال آخر. وتنتهز مثل هذه الحكومات أي فرصة للحد من أنشطة هذه المنظمات ومنعها من القيام بأي دور في الحكم الدولي. ويُعتبر ما حدث بعد هجمات ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ أحسن مثال.

تجذب المنظمات غير الحكومية العديد من الانتقادات، يتعلق بعضها بالافتقار إلى التمثيل والشرعية، وبعضها الآخر بالطريقة التي تتصرف بها في المحافل الدولية؛ إذ تضع بعض المنظمات غير الحكومية لنفسها أهدافًا غريبة، وتقدم مداخلات مطوّلة في الاجتماعات، وتفتقر إلى الكفاءة وتتبنى أساليب عدوانية في التعامل[٥].

أعطت الأمم المتحدة مواقع تشاورية رسمية لأكثر من ٢٧٠٠ منظمة غير حكومية ابتداءً من منظمة العفو الدولية (Amnesty International)، وحتى المنظمة الوطنية للسلاح في أميركا. لكن هناك بضعة آلاف وعشرات الآلاف من هذه المنظمات اعتمادًا على التعريف المعتمد. ويشير تقرير الأمين العام للأمم المتحدة الصادر في عام ٢٠٠٢ إلى وجود أكثر من ٣٧٠٠٠ منظمة غير حكومية حول العالم. وفي عام ٢٠٠٤ أعطى اتحاد المنظمات الدولية رقمًا إجماليًا لعدد المنظمات غير الحكومية بلغ ٥١٥٠٩ منظمات. وعلى الرغم من أن توسع المنظمات غير الحكومية الجغرافي والعددي ازداد، بشكل ملحوظ، في أعقاب الحرب العالمية الثانية، إلّا أن توسّعها الحقيقي بدأ في تسعينيات القرن الماضي بتأثير عوامل عديدة، منها انتهاء الحرب الباردة التي فسحت مجالًا أرحب لمنظمات المجتمع المدني، واكتشاف فرص جديدة للتنمية في أفريقيا وأميركا اللاتينية، وتزايد الاهتمام بقضايا الفقر وتمكين المرأة والطفولة والتنوّع الاجتماعي وغيرها، وكذلك بتأثير ثورتي الاتصالات والمعلومات.

كان التوسع في دور المنظمات غير الحكومية واضحًا في مجموعة المؤتمرات الدولية التي عُقدت منذ تسعينيات القرن الماضي، حيث لم تُسهم فقط بالنقاشات والحوارات التي وردت في تلك المؤتمرات، وإنما أثرت أيضًا في نتائجها بشكل مباشر من خلال تقديم مقترحات تُعبّر عن

---

(٥) المصدر نفسه، ص ١ ـ ٣.

وجهة نظرها، وبشكل غير مباشر من خلال الضغط على الحكومات. وكانت في بعض الأحيان تدخل ضمن الوفود الوطنية. وغالبًا ما تعامل المنظمات غير الحكومات باعتبارها شركاء في المفاوضات.

جرت محاولات عديدة للخروج بتعريف دقيق للمنظمات غير الحكومية. واعترافًا من الاتفاقية الأوروبية بالشخصية القانونية للمنظمات غير الحكومية الدولية، أعطتها التعريف التالي: تشمل المؤسسات والاتحادات والمعاهد الخاصة كلها التي تتوافر فيها الشروط التالية:

- لا تسعى إلى الربح من المنظمة الدولية.

- تم تأسيسها بقانون محلي من أحد الدول الأعضاء.

- تقوم بأنشطتها على الأقل لمصلحة بلدين.

- لها مكتب أو جهاز يمثلها ضمن حدود إحدى الدول الأعضاء وجهاز إدارة ورقابة في البلد نفسه، أو في بلد آخر.

أمّا المجلس الاستشاري للشؤون الدولية (Advisory Council On International Affairs (AIV))، مقره هولندا، فيقترح أخذ اعتبارين عند استعمال تسمية المنظمات غير الحكومية:

- المساعدة في وضع المعايير والمقاييس؛ إذ إن العديد من الأدوات الأساسية الدولية لم تظهر إلى الوجود لولا مُساهمة المنظمات غير الحكومية؛

- التشديد على التنسيق مع القواعد الدولية والعمل ضد خرق هذه القواعد.

يمكن التمييز بين:

- المنظمات غير الحكومية التي تعمل على مستوى الجمهور.

- المنظمات غير الحكومية التي تقوم بإجراءات المتابعة.

كما يمكن تقسيم المنظمات غير الحكومية إلى:

- المنظمات ذات الاهتمام الشخصي، مثل المنظمات التي تتمتع بعضوية الأفراد الذين تمثل المنظمة مصلحتهم الخاصة، وتشمل القطاع الخاص والمؤسسات المهنية.

ـ مؤسسات إيثارية (Altruistic)، وهي المنظمات التي تسعى إلى تحقيق مصالح عامة مثل حقوق الإنسان والمحافظة على البيئة وتحقيق أهداف تنموية.

إلى جانب المنظمات غير الحكومية الفعلية، هناك العديد من شبه المنظمات غير الحكومية التي تعمل دوليًا، وتشمل منظمات أُسست من جانب الحكومة أو نيابة عنها، أو منظمات غير حكومية هجينة مثل الصليب الأحمر الدولي، ومؤسسات المواطنين الأصليين والاتحاد البرلماني الدولي. وهناك منظمات الأعمال غير الحكومية التي تمثل مصالح رجال أعمال معينين.

يثير المجلس الاستشاري المذكور (AIV)، الانتباه إلى تطورات مثيرة للاهتمام في دور المنظمات غير الحكومية (NGOs)، حيث العديد منها أُسس أصلًا لأغراض تنموية بهدف تقديم المساعدات الإنسانية مثل «أوكسفام» و«أطباء بلا حدود»؛ إلّا أنها وجدت نفسها مؤخرًا في مشاكل رفع قضايا على حكومات بسبب أخطاء ارتُكبت بحقها، وهذا يخالف الحيادية التي يفترض أن تتصف بها.

٣ ـ قطاع الأعمال الخاص

أصبح قطاع الأعمال الخاص عالميًا في نطاقه ومجاله بشكل متزايد، كما أصبح تأثيره في العلاقات والمنظمات الدولية متناميًا. وفي البداية حاولت وسائل الإعلام تأكيد الجانب السلبي لهذا الدور، مثل تدمير البيئة وانتهاك حقوق الإنسان. لكن المدونين لنصوص أنشطة منظمة العمل الدولية (ILO) ومنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) تبنّوا وجهة نظر أكثر إيجابية؛ إذ تؤكد الحكومات والمنظمات الدولية بشكل متزايد الدور الإيجابي الذي يمكن أن تقوم به الشركات الخاصة، وهي تسعى إلى تحقيق أهدافها في زيادة الإنتاج والربح، بزيادة العمالة وتحقيق الرخاء الاقتصادي. كما تدعم الشركات الخاصة نهج التنمية من خلال توفير المعرفة والموارد. ويمكن رؤية هذا التوجه الإيجابي من محتويات الميثاق العالمي للأمم المتحدة (UN Global Compact) والدور الذي طُلب من الشركات أن تقوم به في تحقيق أهداف الألفية الثانية كشركاء. ويعطي التشديد على مشاركة قطاع الأعمال الخاص رسالة مزدوجة: **الأولى**، من دون جهود قطاع الأعمال الخاص لا يمكن تحقيق أهداف الألفية، **والثانية**، ليس واقعيًا أو عمليًا الاعتماد فقط

على الحكومات والمنظمات الدولية لحل مشاكل العالم التنموية[*].

يُعتبر مفهوم القطاع الخاص واسعًا جدًا يشمل الشركات الوطنية والشركات عبر الوطنية والمؤسسات التي تمثل العاملين في هذه الشركات والمالكين. كما يشمل المؤسسات الخاصة التي أُسست لأهداف اجتماعية وثقافية، مثل «مؤسسة بيل غيتس» و«مؤسسة فورد» وصناديق التقاعد.

لأغراض السهولة تستعمل العديد من التقارير والكتابات عبارة منظمات المجتمع المدني، أو المجتمع المدني، من دون التمييز بين المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص، بينما يميل المجلس الاستشاري إلى الفصل بين المنظمات غير الحكومية التي تعني الشبكات غير الرسمية، والتي ليس لها كيان قانوني (Legal Status)، وبين «القطاع الخاص» الذي يعني الشركات والمشاريع[٦].

يخلق تزايد دور اللاعبين غير الحكوميين مزيدًا من المسؤولية ومزيدًا من الانتقاد، حيث الحكومة والقطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية كيانات تختلف بشكل جوهري بعضها عن بعض، ويختلف دورها ووظائفها. وفي الأخير تعتبر الحكومة والأجهزة التي تراقب عملها، مثل البرلمانات، هي المسؤولة عن اتخاذ القرارات التي توصل إلى نتيجة مرْضية في مجال العلاقات الدولية. بينما تستطيع المنظمات غير الحكومية والشركات الخاصة من القيام بدور أساس في تحديد الاتجاهات، وفي توفير المعلومات، لكنها لا تستطيع المساهمة باتخاذ القرارات لأنها تفتقر إلى الشرعية الديمقراطية، وأهدافها الضمنية ليست دائمًا واضحة. هذا يعني أن هذه الكيانات ليست دائمًا معنية بإيصال المفاوضات إلى نتائج ناجحة. أمّا ممثلو الحكومة، فعليهم أن يصلوا إلى اتفاق، وهم محاسبون على النتائج التي يحققونها. وتستقطب المطالبة بدور

(*) العهد الدولي للأمم المتحدة هو مبادرة سياسية استراتيجية يتعهّد بموجبها قطاع الأعمال بربط أنشطته واستراتيجيته بعشرة مبادئ مقبولة دوليًا في مجالات حقوق الإنسان والعمل والبيئة ومكافحة الفساد. وقد صَدَرَ في تموز/ يوليو ٢٠٠٠.

(٦) Astrid B. Boening, «Synchronicity and Reciprocity in the Euro Mediterranean Partnership: Business Social Responsibility in the Maghreb and Mashriq within the Framework of an Intergovernmental Organization,» Jean Monnet, Robert Schuman Paper Series, vol. 7, no. 13 (September 2007), pp. 7-10.

أكبر للمنظمات غير الحكومية عمل المنظمات الدولية تساؤل الحكومات بشكل متزايد عن شرعية هذه المنظمات، وعن شرعية أنشطتها. وهذا ما دعا المجلس الاستشاري الدولي إلى الأخذ بالاعتبار إذا ما كانت بعض المنظمات غير الحكومية هي التي تجلب المشاكل لنفسها؛ إذ يعتبر ممثلو الحكومات أن مهمة المنظمات غير الحكومية ينبغي ألّا تزيد على توفير المعلومات، لأن العديد منها يفتقر إلى قابلية تقويم المصالح المختلفة. لذلك عندما تحاول هذه المنظمات القيام بدور أكبر في العلاقات والمنظمات الدولية، فإنها تواجه مشكلة الشرعية والمبالغة في تقدير قابليتها. فطالما أن القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية، على عكس الأجهزة الحكومية، غير مطلوب منها أن تأخذ كل المصالح ذات العلاقة بالاعتبار وتقويمها من وجهة نظر عامة، فإن عليها أن تكون حذرة في التصريح بما يتجاوز مجال خبراتها.

ثم هناك مسألة شرعية أهداف هذه المنظمات، فمن تمثل يا تُرى؟ ولأنه من الصعب اعتبار شرعيتها متأتية من تمثيلها لشرائح اجتماعية، يعتبر المجلس الاستشاري أن مسألة الشرعية يجب أن تستند إلى ما تمثّله هذه المنظمات من قيم ومصالح، لا ما تمثله من مجموعات وأفراد. وإذا كانت هذه القيم والمصالح تمثل وجهة نظر واسعة، يمكن لهذه المنظمات أن تستقطب دعمًا عامًا وواسعًا. لكن إذا لم تستطع تحقيق هذا الاستقطاب، فإنها تُحد من شرعية المبادئ التي تتبناها والآراء التي تطرحها، وبذلك تُحد إلى حد ما من شرعية نفسها. وبمعالجة الشرعية بهذه الطريقة يعتقد المجلس الاستشاري أنه في حالات معينة تقوّي مساهمة المنظمات غير الحكومية وطريقة ارتباطها بالمنظمات الدولية الصانعة للقرارات من دور الأخيرة، أو تضعف شرعية المنظمات الدولية نفسها(٧).

ثانيًا: دور القطاع الخاص في نصوص اتفاقية منظمة التجارة العالمية

أُسست منظمة التجارة العالمية في الأول من كانون الثاني/يناير ١٩٩٥، بعد الانتهاء بنجاح من جولة الغات الثامنة (جولة الأوروغواي) للمفاوضات التجارية المتعددة الأطراف. وبذلك أعقبت اتفاقية الغات في عام ١٩٤٧،

(٧) المصدر نفسه، ص ٢٩ ـ ٣٠.

واستمرت تعمل لخمسة عقود تقريبًا (de facto) باعتبارها منظمة دولية للتجارة. ويحكم منظمة التجارة العالمية (WTO) مؤتمر وزاري (Ministerial Conference) يُعقد كل سنتين، ومجلس عام (General Council) يُطبّق القرارات التي يتوصل إليها المؤتمر الوزاري، ويُسيّر الشؤون الإدارية اليومية. وهناك مدير عام يُعيّنه المؤتمر الوزاري. وتتكوّن اتفاقية التجارة العالمية من الأجزاء الرئيسة التالية:

- الاتفاقية المؤسسة للمنظمة (WTO).
- الاتفاقيات المتعددة الأطراف للتجارة بالسلع، ضمنها إجراءات الاستثمار المتعلقة بالتجارة؛
- الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS)؛
- اتفاقية حقوق الملكية الفكرية المتعلقة بالتجارة (TRPIS).
- تسوية المنازعات.
- عرض السياسات التجارية للدول الأعضاء.

إن الهدف النهائي لإنشاء منظمة التجارة العالمية هو تحسين رفاه الأفراد في الدول الأعضاء من خلال تقليص العوائق التجارية وتوفير محفل لمفاوضات التجارة لأجل ضمان تدفق التجارة بين الدول والأقاليم بكل سهولة وحرية، وبعيدًا من المفاجآت قدر الإمكان، إيمانًا بالدور الذي يمكن أن تقوم به التجارة باعتبارها قاطرة للنمو الاقتصادي.

وتقوم المنظمة (WTO) بمجموعة من المهام تشمل:

- مراقبة تنفيذ وإدارة الاتفاقيات التي نصت عليها؛
- توفير محفل للمفاوضات التجارية ولحل المنازعات؛
- عرض السياسات التجارية الوطنية والتشديد على شفافيتها ومطابقتها مع متطلبات منظمة التجارة العالمية؛
- مساعدة الدول النامية والدول الأقل نموًا والدول في مرحلة الانتقال في التأقلم مع متطلّبات المنظمة من خلال تقديم المساعدات الفنية والتدريب[٨].

---

(٨) The World Trade Organization WTO and the Holy, pp. 1-7.

تعمل منظمة التجارة العالمية على نظام صوت واحد لكل بلد عضو. لكنه لم يتم إلى الآن تصويت في المنظمة، وأنما تُتخذ القرارات بالاتفاق. ويُعتبر حجم السوق لكل بلد المصدر الأول لتحديد قوته التفاوضية. ويشجع التوصل إلى قرارات باتفاق المشاركين على اتخاذ قرارات لها قبول عريض بين الدول الأعضاء. أما سلبية هذا الأسلوب فهو طول وتعدد الاجتماعات والجولات المطلوبة لأغراض تطوير قرار بالإجماع. كما يضطر المعنيون إلى استخدام لغة غامضة في بعض الأحيان في صياغة القرارات التي يتم الاتفاق عليها، ما يجعل تفسير الاتفاقية في المستقبل صعبًا. ولا تتم قرارات منظمة التجارة العالمية في حقيقة الأمر بموافقة الدول الأعضاء كلها، وإنما من خلال مناقشات غير رسمية بين مجموعات صغيرة من الدول، وتنتقد الدول النامية هذه الطريقة لأنه يتم استثناؤها على الأغلب كليًا من هذه المناقشات، وبذلك تأتي النتائج لمصلحة الدول المتقدمة[٩].

أمّا الجلسات الخاصة بفض المنازعات، فهي سرية عادةً. ولا يُسمح للقطاع الخاص، حتى إذا كان موضوع النزاع يخصه، بحضور الاجتماعات، أو تقديم مرافعة منفصلة عن تلك التي تقدمها حكومة البلد الذي ينتمي إليه[١٠].

تُعتبر منظمة التجارة العالمية محفلًا حكوميًا لا تتمثل فيه إلّا حكومات الدول الأعضاء والمجموعة الأوروبية. والأخيرة هي المنظمة الحكومية الوحيدة التي سُمح لها بعضوية واحدة تتمثل فيها الدول الأعضاء كلها في الاتحاد الأوروبي. وأعطيت مؤخرًا بعض المنظمات الحكومية الدولية صفة مراقب في اجتماعات منظمة التجارة العالمية[١١].

يعتبر تأسيس منظمة التجارة العالمية جزءًا من تطوير النظام الرأسمالي الذي تقوده الدول الكبرى باتجاه العودة إلى نظام السوق وتقليص دور التدخل الحكومي في الحياة الاقتصادية. وبذلك جاءت اتفاقية منظمة التجارة العالمية لتعمل بشكل متكامل على خدمة قطاع الأعمال الخاص

---

(٩) المصدر نفسه، ص ٩.

(١٠) المصدر نفسه، ص ١٠.

(١١) المصدر نفسه، ص ١٣.

وتوفير الفرص لتحسين أدائه. ويبدو ذلك واضحًا من نصوص بعض مواد الاتفاقيات؛ إذ على سبيل المثال نصّت اتفاقية الدعم والإجراءات التعويضية في المادة (٩) منها على تشجيع الدول الأعضاء على التحول من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق من خلال إعطائها تسهيلات وفترات زمنية أطول لأغراض إلغاء الدعم. ونص الاتفاق الخاص بالوقاية في مقدمته على أن المنظمة تُقر بأهمية التكيف الهيكلي، وبالحاجة إلى زيادة المنافسة في الأسواق الدولية بدلًا من الحد منها. وفي اتفاقية الجوانب المتصلة بالتجارة من حقوق الملكية الفكرية، نصت الفقرة ٣ من المادة ٦٥ الخاصة بالترتيبات الانتقالية على أنه يجوز لأي من البلدان السائرة في طريق التحول من نظام التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق الحر، التي تنظم حاليًا عمليات إصلاح هيكلي لنظام حقوق الملكية الفكرية فيها وتواجه مشاكل خاصة في إعداد وتنفيذ قوانين الملكية الفكرية ولوائحها التنظيمية، الاستفادة من فترة التأخير التي منحتها الفقرة (٢) من المادة نفسها، وهي أربع سنوات. وهو مؤشر آخر على اهتمام منظمة التجارة العالمية بتطوير قطاع الأعمال الخاص في الدول الأعضاء[(١٢)].

يرى بعض المحللين أن اللاعبين الكبار في منظمة التجارة العالمية مثل الولايات المتحدة وأوروبا يهدفون من منظمة التجارة العالمية أن تُقلّص من درجة سيطرة الحكومة المركزية على الاقتصاد، وتشجع توسيع أنشطة القطاع الخاص، كما كان الحال مع هدفها من تشجيع انضمام الصين إلى المنظمة[(١٣)].

كما لم تعترض نصوص اتفاقية المنظمة على أن تعتمد أي دولة عضو في أراضيها مقاييس تعتمدها أو تقترحها هيئات توحيد قياسي غير حكومية مرخصة في إنفاذ هذه القواعد والمقاييس، كما نصت على ذلك المادة ١٠ ـ ٣ من اتفاقية القيود الفنية على التجارة. وتعرف الفقرة (٨) من الملحق (١) بهذه الاتفاقية الهيئة غير الحكومية أنها: «أي هيئة أخرى غير أجهزة الحكومة المركزية أو أجهزة الحكومة المحلية التي تتمتع بالسلطة القانونية لإنفاذ قواعد معيّنة».

---

(١٢) الياس غنطوس، «منظمة التجارة العالمية والدول العربية،» (٢٠٠٧)، ص ٧ ـ ٤٣، <http://saudiawto.com/worldtrade/world.araticles/Articles/article3u.html>.

(١٣) «Private Sector,» Answers, p. 3, <http://www.answers.com/topic/private-sector>.

في العقود الحالية أصبحت المعايير والمقاييس الخاصة عنصرًا أساسيًا في التحكم بسلسلة الصناعات الغذائية عالميًا، وبذلك تؤثر بشكل متزايد في الصناعة المحلية، وفي التجارة الدولية. وأدّت عوامل عديدة دورها في هذا التطور، منها عولمة التجارة، وزيادة تأثير تكنولوجيا المعلومات، وزيادة اهتمام المستهلكين بصحة وسلامة الغذاء الذي يستهلكونه، واستراتيجيات الشركات المتنافسة بخصوص المحافظة على البيئة، وزيادة عولمة وتعقيد سلسلة عرض الغذاء الذي يتقاطع مع تنظيمات وقوانين ودول ولاعبين متعددين، وتغير القوانين في العديد من أسواق الدول المتقدمة التي ساعدت غالبًا في نقل المسؤولية لضمان سلامة الغذاء من الدولة إلى القطاع الخاص[(١٤)].

تستند المعايير الخاصة إلى مجموعة عريضة من المبادئ التي تم تطويرها من قبل القطاع الخاص، وبالذات بائعي المفرد وسلسلة المطاعم، لكنها طُوّرت في بعض الأحيان من قبل المنتجين والعاملين الآخرين على طول سلسلة الإنتاج، كذلك من قبل مؤسسات المجتمع المدني. وتهتم المقاييس الخاصة بشكل رئيس بسلامة الغذاء، لكنها توفر أيضًا لهذه الصناعة قواعد التمييز بين المنتجات (Product Differentiation).

في استبيان وزّعته منظمة التجارة العالمية في عام ٢٠٠٨ على حكومات الدول الأعضاء لتحديد تأثيرات المعايير الخاصة بالصحة والصحة النباتية (SPS)، ظهر أن اللحوم الحمراء ولحوم الدجاج الطازجة والمبردة والمجمدة ضمن المنتجات الحيوانية المصدرة هي الأكثر تأثرًا بالمعايير والمقاييس التي يضعها القطاع الخاص، إلى جانب الخضار والفاكهة الطازجة.

من المهم التمييز بين خمس وظائف مختلفة ترتبط بالمقاييس والمعايير، وهذه الوظائف هي:

- وضع المعايير؛
- تبنّي المعايير؛

---

(١٤) Wayne M. Morrison, «China and the World Trade Organization,» CRS Report for Congres (17 January 2002), p. 6.

ـ تطبيق المعايير؛

ـ تأكيد المطابقة؛

ـ ضمان الالتزام بالمعايير؛

بحسب طبيعة المعايير، قد يقوم بهذه المراحل أو الوظائف الخمس الدولة، أو القطاع الخاص. لكن الأخير يهتم على الأكثر بتفاصيل القواعد التي تتعلق بالتطبيق وتأكيد المطابقة[١٥]. وعبرت مجموعة من المنظمات الدولية الحكومية عن قلقها من تأثير المعايير التي يضعها القطاع الخاص خصوصًا على الدول النامية، حيث تكون هذه المعايير متشددة أكثر من تلك التي تضعها الحكومات، ولا تكون معتمدة على أساس علمي. كما أعربت بعض الحكومات عن قلقها من أن تزايد دور القطاع الخاص في وضع معايير صحة ونوعية الغذاء، قد يُضعف من دور وسلطة المنظمات الحكومية الدولية العاملة في مجال وضع المعايير، وبالتالي قد تؤثر سلبًا في نظام التجارة الدولية.

في الاستبيان نفسه، أشارت ثُلثا الإجابات تقريبًا إلى أن متطلّبات المعايير التي يضعها القطاع الخاص في مجال سلامة الغذاء تتجاوز المعايير الدولية المشابهة. كما أن بعضها يتجاوز صحة الحيوان وسلامة الغذاء إلى قضايا تخص طريقة قتل الحيوان وظروف العمل.

زاد تنامي الدور الذي تقوم به المعايير الخاصة من القلق حول شفافية وشمولية هذه المعايير ومدى شرعيتها مقارنة بتلك التي تضعها المنظمات الدولية. ومن الملاحظات التي تُثار على هذه المعايير هو أنها تتم من قبل لجان تُنشئها الشركات الأعضاء بطريقة تكون على الأغلب مغلقة مع إعطاء اهتمام مباشر قليل إلى مصالح المستهلكين أو الدول النامية.

على الرغم من أن المعايير الخاصة تعتبر اسميًا طوعية، أو اختيارية، إلّا أن التركز التجاري في صناعة الأغذية يقود إلى حالة تصبح فيها المطابقة مع هذه المعايير هي التي تحدد الوصول إلى الأسواق. ويثير هذا الموضوع

---

(١٥) المصدر نفسه، ص ٦ ـ ٧.

الآن قلق الدول النامية التي بدأت تطلب توضيحات من قبل بعض المؤسسات الدولية بضمنها منظمة التجارة العالمية عن التأثير الحالي والمستقبلي لهذه المعايير الخاصة على الدول النامية، وعن ماهية الأحكام التي تحكم تطوير وتطبيق معايير كهذه.

في الاجتماع الذي عقدته الأونكتاد مع منظمة التجارة العالمية حول المعايير الخاصة أثير الانتباه إلى أن الأخيرة لم تعد طوعية أو اختيارية؛ إذ على الرغم من أنها غير إلزامية إلّا أنها أصبحت بشكل متزايد إلزامية بسبب القوة السوقية لبعض سلسلة متاجر البيع بالمفرد والمستوردين للسلع الغذائية، بحيث أصبحت الأخيرة تفرض معاييرها على المجهزين بضمنها السعر ومواصفات الإنتاج والمعايير التي تؤثر في طرق الإنتاج ونقلها. ومع نفاذ الشركات العملاقة التي تملك سلسلة متاجر بالسلع الغذائية إلى الدول النامية، أصبحت هذه الشركات تفرض معاييرها ليس على التصدير إلى أسواق الدول المتقدمة فحسب، وإنما أيضًا على المنتجين والمجهزين في الدول النامية الراغبين في البيع بالمفرد في نطاق بلدانهم. ولتحقيق هذا الهدف، على صغار المنتجين والمجهزين القيام باستثمارات تساعدهم في تبني ممارسات حديثة لتلبية هذه الطلبات، لكنها قد تكون خارج قدراتهم المالية، ما يعني إخراجهم من السوق. وبذلك يتم تهميش أكثر الفئات حاجة إلى الاستفادة من التجارة الدولية. ومع تزايد نفاذ شركات البيع بالمفرد العملاقة إلى الدول النامية، ستزداد الصعوبة التي يواجهها صغار المزارعين لبيع منتجاتهم في السوق المحلية. لكن كانت لهذه الشروط في بعض الحالات تأثيرات إيجابية عندما نجح صغار المنتجين للماشية من تكوين اتحادات بينهم، وحصلوا على شهادات جودة تؤهّلهم لممارسة أعمالهم وتوسيعها.

تؤمن الدول المتقدمة إيمانًا شديدًا بأن المعايير الخاصة وشهادات الجودة ممكن أن تكون مفيدة في تطبيق المعايير الرسمية، بينما لا تُشارك الدول النامية وجهة النظر هذه بالقوة نفسها[١٦].

في الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS)، نصت المادة الأولى

---

(١٦) المصدر نفسه، ص ٧ ـ ١٢.

من الجزء الأول: «النطاق والتعريف» في (٣) أنه يقصد بتعبير «الإجراءات التي يتخذها الأعضاء» ليس الإجراءات التي تتخذها الحكومات والسلطات المركزية أو الإقليمية أو المحلية فحسب، وإنما أيضًا الأجهزة غير الحكومية عند ممارستها سلطات فوّضتها إليها الحكومات أو السلطات المركزية أو الإقليمية أو المحلية.

في الملحق (١) الخاص بالخدمات المالية تمت الإشارة إلى أنه عندما يستخدم تعبير «الكيان العام» فالمقصود ليس فقط أي حكومة أو مصرف مركزي أو سلطة نقدية في أي عضو ما، وإنما أيضًا أي كيان خاص يؤدي الوظائف التي يمارسها عادة مصرف مركزي، أو سلطة نقدية.

تعتبر منظمة التجارة العالمية منظمة ما بين الحكومات على الطريقة التقليدية، وعلى خلاف بقية المنظمات الدولية، إذ لا تنتهج سياسة مستقلة. وحولت جولة الأوروغواي الغات (GATT) من محفل دبلوماسي للمفاوضات إلى منظمة مع صلاحيات قانونية. وهذا ما يدفع منظمة التجارة إلى تعريف نفسها بأنها جهاز قانوني (Legal Body)، وهذا ينعكس بوضوح من أن الدول الأعضاء كانت في السابق تصوت ضد قرارات الغات، أما الآن فتستطيع اللجوء إلى هيئة فض المنازعات فحسب في حال عدم موافقتها على أحد قرارات المنظمة. وهذا ما يدعو إلى أن تواجه المنظمة نفسها، أو هيئة فض المنازعات مناقشات قد تخرج عن نطاق منظمة التجارة مثل حماية حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة. وطالما ستقوم الدول الأعضاء باستغلال الفرص كافة للدفاع عن مصالحها، فإن قانون المنظمة سيتشابك أكثر وأكثر مع جوانب أخرى من القانون الدولي، وإن منظمة التجارة العالمية ليست نظامًا مكتفيًا ذاتيًا، إذ يمكن أن يكون لتسوية المنازعات الدولية تأثير كبير في جوانب أخرى مثل سلامة الغذاء وحقوق العمال وحقوق النقابات العمالية. وهذا يجعل من الضروري للمنظمة الاستفادة من بعض خبرات المنظمات غير الحكومية، سواء في أثناء المفاوضات التجارية، أم في أثناء فض المنازعات.

حددت المادة الخامسة من اتفاقية مراكش لإنشاء منظمة التجارة العالمية علاقة المنظمة مع المنظمات الأخرى فذكرت:

- إن المجلس العام يتخذ الترتيبات المناسبة لإقامة تعاون فاعل مع

المنظمات الدولية الحكومية الأخرى التي لها مسؤوليات تتصل بمسؤوليات المنظمة.

ـ للمجلس العام أن يتخذ الترتيبات المناسبة للتشاور والتعاون مع المنظمات غير الحكومية المعنية بمشاكل تتصل بتلك التي تُعنى بها المنظمة. وبذلك ذهبت هذه الفقرة إلى ما هو أبعد من المادة (٧١) من نظام تأسيس الأمم المتحدة، الذي سمح بإجراء مشاورات فقط مع المنظمات غير الحكومية، ولم يشر إلى تعاون[١٧].

على الرغم من أنه ليس لجهات أخرى ما عدا الحكومات حق الوصول إلى نظام فض المنازعات في منظمة التجارة، تستطيع الشركات الخاصة بطريقة غير مباشرة الوصول إلى هذا النظام. وفي حالات عديدة جلبت الدول الأعضاء إلى محكمة منظمة التجارة قضايا بالنيابة عن هذه الشركات، وبمبادرة من المشاريع الخاصة.

يسمح القرار الذي اتخذه جهاز الاستئناف (Appellate Body) للجان منظمة التجارة، وجهاز الاستئناف نفسه باستلام ملخصات من جهات ليست طرفًا في النزاع مثل المنظمات غير الحكومية. ويعتبر هذا القرار خطوة باتجاه زيادة مساهمة الأخيرة. وأكثر المنظمات غير الحكومية استفادةً من هذا القرار هي المنظمات العاملة في مجال الحفاظ على البيئة وحقوق الإنسان، وتلك التي تدافع عن مصالح الشركات.

استجابت منظمة التجارة في السنين الأخيرة لطلب المنظمات غير الحكومية بمحاسبة أكثر ديمقراطية، وأكثر شفافية من خلال إدخال بعض التحسينات. حيث على سبيل المثال أطلقت منظمة التجارة موقعًا إلكترونيًا تنشر فيه الأبحاث والأوراق التي تقدمها المنظمات غير الحكومية؛ كذلك بإمكان الأخيرة حضور الاجتماعات السنوية للمنظمة واجتماعاتها الوزارية التي تتم كل سنتين. كما تم ترخيص هذه المنظمات لتنظيم مؤتمرات مقابلة إذا لم تكن أصلًا عضوًا في الوفود الوطنية[١٨].

---

(١٧) «The Role of NGOs and the Private Sector in International Relations: Report,» Advisory Council on International Affairs (AIV) (The Netherlands) (2006), p. 12.

(١٨) Morrison, «China and the World Trade Organization,» pp. 20-21.

ثالثًا: الاجتماعات الوزارية لمنظمة التجارة العالمية وتأثيرها في تطور دور القطاع الخاص

مَثّل اختتام جولة الأوروغواي في عام ١٩٩٤ حدثًا تاريخيًا وانعطافًا مهمًا في نظام التجارة العالمي بعد نجاح الجولة في إخضاع التجارة في المنتجات الزراعية وتجارة الملابس والمنسوجات لقواعد اتفاقية الغات، وتوسيع الإطار القانوني لنظام التجارة العالمي ليشمل تجارة الخدمات وحقوق الملكية الفكرية. ولأجل متابعة واستكمال ما تم في جولة الأوروغواي، بدأت منظمة التجارة العالمية سلسلة مؤتمراتها الوزارية، التي ينص قانونها على عقدها كل سنتين.

انعقد المؤتمر الوزاري الأول للمنظمة في سنغافورا في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٦. وبسبب الخلافات التي ظهرت في أثناء الاجتماع بين الدول الأعضاء، وتحديدًا بين الدول المتقدمة والدول النامية، طُلب إدراج أربعة مواضيع رئيسة كانت محل خلاف ضمن حزمة أُطلق عليها «إعلان سنغافورا»، حيث طلب المؤتمر من مجلس التجارة العالمي في المنظمة تكوين لجان عمل لدراسة هذه المواضيع وتقديم النتائج والتوصيات حولها قبل انعقاد المؤتمر الوزاري الثالث. والمواضيع المطلوب دراستها كانت: علاقة التجارة بالاستثمار، وعلاقة التجارة بسياسة المنافسة والشفافية في نظام المشتريات الحكومية وتسهيل التجارة[١٩].

انعقد المؤتمر الوزاري الثاني للمنظمة في جنيف في أيار/ مايو ١٩٩٨، وقام بوضع برنامج عمل يحوي التوصيات بشأن تنفيذ اتفاقيات جولة الأوروغواي وجدول المفاوضات المقبلة تحت إشراف منظمة التجارة العالمية. ونال موضوع التجارة الإلكترونية اهتمام المؤتمر.

ثم عقدت منظمة التجارة الدورة الثالثة لمؤتمرها الوزاري في مدينة سياتل في الولايات المتحدة في الفترة بين ٣٠ تشرين الثاني/ نوفمبر و٣ كانون الأول/

---

(١٩) عبد الحليم فضل الله، «منظمة التجارة العالمية وسياسات الخصخصة،» المركز الاستشاري للدراسات (٢٠٠٧)، ص ٣ ـ ٤.

ديسمبر ١٩٩٩، واعتبرته مهمًا في تاريخ عملها لثلاثة أسباب رئيسة هي:

- تزامن انعقاده مع موعد إعلان بداية المفاوضات التجارية للألفية في مجالي الخدمات والزراعة؛

- توقّع أن يحدد المؤتمر الموضوعات الجديدة التي تدخل ضمن المفاوضات التجارية لعام ٢٠٠٠ بهدف التوصل إلى اتفاقات مُلزمة بشأنها؛

- كان الاجتماع موعدًا لإجراء تقويم شامل لمسيرة تنفيذ اتفاقيات جولة الأوروغواي بعد مضي خمس سنوات على عمل المنظمة، وبداية تنفيذ هذه الاتفاقيات من قبل الدول الأعضاء.

لكن الذي حصل أن مؤتمر سياتل شكّل أول فشل صريح وعلني لمنظمة التجارة العالمية بعد المظاهرات المناهضة التي نظّمتها منظمات المجتمع المدني. بالإضافة إلى فشل المفاوضين داخل المؤتمر نتيجة:

- الخلافات الحادّة بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي حول تحرير تجارة السلع الزراعية؛

- إصرار الدول الصناعية، وفي مقدمها الولايات المتحدة، على إدراج موضوع معايير العمالة وربط عدم الالتزام بها بعقوبات تجارية ومعارضة الدول النامية لذلك.

يعتبر المراقبون أن فشل مؤتمر سياتل خلق تحولًا نوعيًا في مفهوم تحرير التجارة العالمية بين اتفاقية الغات ١٩٤٧ واتفاقية منظمة التجارة العالمية ١٩٩٥. وأهم أشكال ذلك التحول أن المفاوضات التجارية ليست بين الحكومات فحسب، وإنما يجب اشتراك القطاع الخاص في مراحل المفاوضات كلها، بما يُسهم في استكشاف المكاسب والتكاليف في تنفيذ القواعد الجديدة من جوانبها المختلفة[٢٠]. ووجّه ممثل دولة الفاتيكان التي تحضر عادة اجتماعات منظمة التجارة بصفة مراقب، انتقادًا صريحًا لطريقة عمل الأخيرة، قائلًا إنها مصرّة على تسوية سياسات التجارة الدولية من دون الاستماع إلى المجتمع المدني. وتعليقًا على الاحتجاجات التي حصلت

---

(٢٠) المصدر نفسه، ص ١٧ ـ ٢٠.

في سياتل ذكر أن دولته لا تؤيد العنف، لكن المظاهرات الغاضبة خارج مقر اجتماعات منظمة التجارة كانت دلالة واضحة على السخط. لذلك على قادة العالم أن يأخذوا هذا بالاعتبار. وأن المنظمة لا يمكنها أن تستمر من دون دعم المجتمع المدني الذي يجب أن يصبح لاعبًا أساسيًا. وأضاف طالما أن رفاه الأفراد ورفع مستوى معيشتهم هما الغاية النهائية لأي برنامج اقتصادي تنموي، يجب إعطاء الفرصة للأفراد لإبداء آرائهم والتعبير عن خياراتهم. لذلك يجب أن يكون للمنظمات غير الحكومية دور استشاري في منظمة التجارة[٢١].

يبدو أن الولايات المتحدة استبقت ما حصل في سياتل أثناء تحضير نفسها له، عندما قامت مجموعة من المؤسسات الأميركية، من ضمنها وزارة الزراعة، بعقد اجتماعات عدة على طول الولايات المتحدة وعرضها لمناقشة الأفكار والمقترحات التي تخص الموقف الذي يجب أن تأخذه الولايات المتحدة في مجال التجارة بالسلع الزراعية. وقامت دائرة الممثل التجاري للولايات المتحدة بعقد اجتماعات تنسيقية مع القطاع الخاص، بينما قامت الدائرة نفسها مع وزارة الزراعة بزيارات على مستوى البلد للاستماع إلى آراء الفلاحين ومربي المواشي والمستهلكين حول الموضوع[٢٢].

بعد المظاهرات الصاخبة التي قامت بها منظمات المجتمع المدني في سياتل في مناهضة العولمة وتأثيراتها السلبية في الدول النامية، وفي الشعوب الفقيرة، والتململ الذي بدأت تُظهره حكومات الدول النامية عندما أدركت أنها وقّعت اتفاقية منظمة التجارة العالمية من دون معرفة حقيقية بعواقب ما وقعت عليه بسبب السرعة التي سعت من خلالها الولايات المتحدة لإنهاء جولة الأوروغواي، وجدت منظمة التجارة نفسها في مؤتمرها الوزاري الرابع الذي عقدته في الدوحة/ قطر في تشرين الثاني/

---

(٢١) Astrid B. Boening, «The Euro-Mediterranean Partnership Promoting Shared Prosperity,» Conference Report by GO-Euro Med (7 May 2008), p. 2.

(٢٢) «WTO, World Bank Call for Private Sector Support in Trade Capacity Building for Developing Countries,» Trade Marksa (15 March 2011), p. 1, <http://www.trademarksa.org/print/4099>.

نوفمبر ٢٠٠١، أمام تحدي وضع حد لذلك التنامي في المواقف الرسمية وغير الرسمية المناهضة لها، فأطلقت في ذلك الاجتماع جولة الدوحة. وكانت الأخيرة جهدًا طموحًا هدَف إلى إقناع العالم، والدول النامية تحديدًا، بأن العولمة التجارية لا تهدف إلى خدمة الدول المتقدمة فقط، وإنما أيضًا خدمة الدول النامية، والفقراء خصوصًا، من خلال رفع العوائق من أمام دخول سلع الدول النامية إلى أسواق الدول المتقدمة، ومن خلال رفع الدعم الزراعي في الولايات المتحدة وفي الاتحاد الأوروبي. وشملت الأجندة الأصلية مزيدًا من تحرير التجارة والتعهد بزيادة المساعدات إلى الدول النامية، لذلك أطلق عليها المراقبون اسم «جولة الدوحة للتنمية».

دعم الاتحاد الأوروبي فكرة تدخل المنظمات غير الحكومية خلال جولة الدوحة للمفاوضات، وقدّم بعدها اقتراحًا لإضافة فقرة بهذا الخصوص إلى اتفاقية منظمة التجارة. لكن قدّمت المجموعة الأفريقية والهند اقتراحًا مغايرًا يطلب عدم السماح بالمداخلة بهذه الطريقة. ولم يتوصل الطرفان إلى اتفاق بسبب تعثر جولة الدوحة. وما زالت المنظمات غير الحكومية مستمرة في الوقت الحاضر بتقديم ملخصات، لكن القرار بقبولها أو عدمه لا يزال محل نقاش. وتفيد التجارب بأن من المستبعد أن يكون لها أي تأثير حقيقي.

هدَف الاجتماع الوزاري الخامس الذي انعقد في كانكون/ المكسيك في عام ٢٠٠٣ إلى التوصل إلى اتفاق بشأن دعم جولة الدوحة. لكن تكاثفًا حصل بين ٢٢ دولة من دول الجنوب ومجموعة العشرين (بقيادة الهند والصين والبرازيل)، أدى إلى رفض طلب الدول المتقدمة بالتوصل إلى اتفاق بخصوص قضايا سنغافورا، وخصوصًا موضوع تسهيل التجارة، إذ اعتبرت الدول النامية أن تنفيذه سيكون مُكلفًا ماديًا، ويفوق قدرتها المالية، كما أن إصرار الدول المتقدمة عليه هو لأسباب أمنية تخصها أكثر مما تخص الدول النامية. وطالبوا بإنهاء الدعم الزراعي من قبل الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وعلى الرغم من المظاهرات المناهضة التي صاحبت انعقاد المؤتمر، إلّا أن فشل مؤتمر كانكون طغت عليه مواقف الدول النامية المتشددة والتكاثف الذي أظهرته مع بعضها بعضًا أكثر مما سببته مواقف منظمات المجتمع المدني في مظاهراتها الاحتجاجية التي

كانت متوقعة. ثم حصل تطور كبير في السنة التي تلتها تمثّل في تبني ما أطلق عليه «حزمة تموز»، أو «حزمة آب» في ١٢ آب/ أغسطس ٢٠٠٤.

عقدت منظمة التجارة مؤتمرها الوزاري السادس في هونغ كونغ/ الصين في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥، ووضعت «حزمة تموز»، أو «حزمة آب» بداية الاتفاق على القضايا التي نوقشت وتمت تسويتها من قبل الدول الأعضاء في هذا الاجتماع. وتبنّى المؤتمر إعلانًا وضع فيه موعدًا نهائيًا لإنهاء المفاوضات، ومنها الموافقة على رفع كل أنواع دعم الصادرات بحلول عام ٢٠١٣؛ وتحديد موعد نهائي لوضع الخطوط العريضة للبدء بمفاوضات أخرى في ٣٠ نيسان/ أبريل ٢٠٠٦. لكن المواعيد النهائية مرت من دون أن يتم التوصل إلى اتفاق نهائي بين الدول الأعضاء بخصوص الانتهاء من جولة الدوحة[٢٣]. وأطلقت خلال هذا المؤتمر مبادرة «المساعدات لأغراض التجارة» (The Aid for Trade).

في اجتماع عُقد حديثًا في آذار/ مارس ٢٠١١ في غرفة التجارة في نيويورك بين رئيس منظمة التجارة العالمية، باسكال لامي، ورئيس البنك الدولي، روبرت زوليك، بخصوص تطبيق هذه المبادرة، طالب الطرفان بأن يؤدي القطاع الخاص دورًا أكثر أهمية في المساعدة في بناء قدرات الدول النامية التجارية. وعلى قطاع الأعمال أن يكون خلّاقًا أكثر لمساعدة الدول النامية في النهوض بقدراتها التجارية. كما أن المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص بحاجة إلى تعاون أوثق عندما يختبرون دور منظمة التجارة العالمية والبنك الدولي في تنفيذ مبادرة «المساعدات لأغراض التجارة». وأضاف لامي أننا إلى الآن لا نعرف الجواب الذكي لكيفية تحقيق هذا التعاون. وأكد زوليك من جهته الحاجة إلى بناء شراكة جديدة بين الحكومة والقطاع الخاص لتحقيق استفادة الدول من التجارة، وأن البنك الدولي سيسعى إلى تحسين تنافسية الدول النامية من خلال تخفيض تكاليف التجارة وتقديم المساعدات المالية[٢٤].

---

(٢٣) المصدر نفسه، ص ٦ ـ ٧.

(٢٤) المصدر نفسه، ص ١ ـ ٢.

رابعًا: دور القطاع الخاص
في اتفاقات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية

١ ـ نشأة الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية

بعد الانتهاء من حرب الخليج الثانية التي تزامنت مع انتهاء الحرب الباردة في النصف الأول من العقد الأخير من القرن الماضي، بدأت الولايات المتحدة وأوروبا تنشطان لإعادة تنسيق العلاقات الدولية. وفي الوقت الذي اهتمت الولايات المتحدة بإرساء قواعد نظام عالمي جديد، توجّهت دول الاتحاد الأوروبي إلى إعادة تقويم سياساتها تجاه دول الجوار المطلّة على شرق البحر المتوسط وجنوبه. وظهرت بداية هذا التوجه في بيان قمة المجلس الأوروبي الذي انعقد في حزيران/ يونيو ١٩٩٢، وأكد أن ضفتي المتوسط الجنوبية والشرقية، تمامًا مثل الشرق الأوسط في المشروع الأميركي للمنطقة، تشكلان مناطق جغرافية يرتبط بها الاتحاد الأوروبي بمصالح قوية تتمثل في المحافظة على الأمن والاستقرار في تلك المناطق. وطلب المجلس الوزاري الأوروبي في اجتماعه الذي عقده في كورفو/ اليونان في تموز/ يوليو ١٩٩٤ من اللجنة الأوروبية وضع المبادئ الأساسية لسياسة أوروبية متوسطية، وأُقرّت تلك المبادئ في اجتماعات القمة في ألمانيا في كانون الأول/ ديسمبر ١٩٩٤. ثم جاء انعقاد مؤتمر برشلونة للشراكة الأوروبية ـ المتوسطية خلال يومي ٢٧ ـ ٢٨ تشرين الثاني/ نوفمبر ١٩٩٥، شاركت فيه الدول العربية المتوسطية: الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب والسلطة الفلسطينية وسورية وتونس. ولم تشارك فيه ليبيا، بينما شاركت تركيا وقبرص ومالطا وإسرائيل. وصدر في اختتام أعمال المؤتمر إعلان برشلونة (Barcelona Process) الذي عالج العديد من القضايا، وبالذات الشراكة في المجالات المختلفة، كما وضع المؤتمر برنامج عمل وآلية للمتابعة والتنفيذ. وكانت أهداف الشراكة المعلنة:

ـ بناء منطقة من الرخاء المشترك من خلال الشراكة الاقتصادية والمالية والتكوين التدرجي لمنطقة تجارة حرة؛

ـ ردم الفجوة بين شعوب المنطقتين من خلال بناء شراكة ثقافية

واجتماعية وإنسانية تُشجّع التفاهم بين حضارات الجهتين والتبادل بين مؤسسات المجتمع المدني.

تعتبر الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية الأداة الرئيسة للسياسة الخارجية الأوروبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا[٢٥]. لكن يرى المراقبون أن للاتحاد الأوروبي أهدافًا غير مُعلنة من هذه الشراكة تتمثل في:

ـ توفير سوق واسعة لصادراته وزيادة نفوذ الدول الأوروبية لتشمل دول البحر الأبيض المتوسط؛

ـ محاربة الهجرة السرية وهجرة العمالة من جنوب المتوسط إلى شماله؛

ـ مواجهة المشروع الأميركي الشرق أوسطي الذي لا يراعي المصالح الأوروبية[٢٦].

كما يسود الاعتقاد أن الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية لا تحمل فوائد للمنطقة بقدر ما تحمله لأوروبا، بينما تنطوي على العديد من التحديات، لأنها شراكة غير متكافئة تجاريًا، وهو ما سيضر بموازين مدفوعات الدول العربية وبصناعتها المحلية. كما تهدف أوروبا من هذه الشراكة إلى إعادة جزء من العمالة العربية الموجودة في أوروبا إلى بلدانها الأصلية. كما أن أوروبا لم تظهر إنصافًا في اتفاقات الشراكة هذه مع الدول العربية المتوسطية من ناحية تجارية. ففي الوقت الذي تطلب من الدول العربية المعنية إزالة الحواجز الجمركية وغير الجمركية من أمام دخول السلع الصناعية الأوروبية إليها، تضع العراقيل الكثيرة أمام الصادرات العربية الضئيلة من المنتجات الزراعية التي لا تدخل إلّا بحدود ما تسمح به السياسة الزراعية للاتحاد الأوروبي[٢٧].

(٢٥) «Draft Report on a Global Survey on Private Standards, Codes of Conduct and Guidelines in the Livestock Sector,» Working Document, Animal Production and Health Division FAO (2010), pp. 5-6.

(٢٦) جمال الدين زروق، «اجتماع سياتل لمنظمة التجارة العالمية: الدروس المستفادة والتحديات الجديدة أمام الدول النامية ومنها الدول العربية،» صندوق النقد العربي (أبو ظبي) (٢٠٠٠)، ص ٣٧.

(٢٧) المصدر نفسه، ص ٣٨.

٢ ـ دور القطاع الخاص في اتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية

بعد مؤتمر برشلونة بعام تم تنظيم مؤتمر وزراء الصناعة الأول في بروكسل لأجل تحديد سياسة التعاون الصناعي بين أوروبا والدول المتوسطية على مستويات ثنائية وإقليمية، لتعزيز التطور الصناعي والاقتصادي بينها، وتشجيع تدفق الاستثمار الأجنبي المباشر إلى الدول المتوسطية والتبادل بين الشمال والجنوب والجنوب ـ الجنوب. وأكدت استراتيجية التعاون الصناعي بين الاتحاد الأوروبي ودول المتوسط أهمية انخراط القطاعين العام والخاص في هذا التعاون، علمًا أن إعلان برشلونة ذكر منظمات المجتمع المدني عند ذكر الدور الذي يرغب الاتحاد الأوروبي في أن يقوم به القطاع الخاص التطوعي في هذه الشراكة.

خلال المؤتمر الأوروبي ـ المتوسطي الخامس لوزراء الصناعة الذي انعقد في إيطاليا، تم تكليف لجنة عمل تتكون من ممثلين عن وزارات الصناعة في الدول الأوروبية والمتوسطية ووكالات حكومية مسؤولة عن السياسات الاقتصادية والصناعية وممثلين عن القطاع الخاص لتنفيذ برنامج عمل مستقبلي للمشاريع، بالإضافة إلى متابعة دائمة لقانون تبادل الخبرات على مستوى إقليمي وامتحان معمّق لمستقبل المشاريع المشتركة لتطوير القطاع الخاص[(٢٨)].

في إطار اتفاقية برشلونة، انعقدت ورشة العمل الأولى للمجموعة الموقتة عن السياسات الاقتصادية الكلية بالتعاون مع اتحادات الأعمال الأوروبية ـ المصرية وغرف الصناعة والتجارة المصرية ـ الألمانية في القاهرة وجهات أخرى في ٧ أيار/ مايو ٢٠٠٨ تحت عنوان «تشجيع الرخاء المشترك». وكان الهدف من ورشة العمل أن يجتمع سويّة القطاع الحكومي وقطاع الأعمال الخاص وبعض الأكاديميين من مصر والاتحاد الأوروبي وبقية الدول المتوسطية.

أكد الاجتماع أهمية الدور الذي يقوم به القطاع الخاص تحت مظلة إعلان برشلونة لتحقيق الرخاء الاقتصادي المستدام. وعبّر ممثلو القطاع الخاص

---

(٢٨) «Private Sector,» Wikipedia, pp. 139-140, <http://en.wikipedia.org/wiki/private_sector>.

المصري ليس عمّا تم تحقيقه من هذه الشراكة، وإنما عمّا يأملون تحققه من خلال توفير فرص عمل عريضة لقطاعي الأعمال المصري والأوروبي. وأشار وكيل وزارة الصناعة والتجارة المصري إلى أن الحكومة المصرية تحاول فتح حدودها أكثر تجاه المنافسة العالمية وتعزيز علاقتها التجارية الدولية. لكن هذه الإجراءات هي موضع شك من قبل قطاع الأعمال المصري؛ إذ على الرغم من اشتراك القطاع الخاص في الاجتماع والدعوة إلى إشراكه في رسم أسس الرخاء المشترك، لم تتضمن الورشة أي رأي للقطاع الخاص[٢٩].

٣ ـ اتفاقية الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية وتطوير قطاع الصناعات الصغيرة والمتوسطة في المتوسط

تُعتبر الشركات الصغيرة جدًا والصغيرة والمتوسطة (Micro Small and Medium - Sized Enterprise (MSMEs)) المحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي في منطقة المتوسط في مجالي الإنتاج وتوفير العمالة. وبسبب هذه الأهمية جرت محاولات أوروبية ـ متوسطية متعددة لتوفير الإطار المناسب لرعاية هذه المؤسسات وتطويرها.

في ضوء القانون الأوروبي ـ المتوسطي للمشاريع الذي صدر في عام ٢٠٠٤، والذي يهدف إلى الوضع موضع التنفيذ المبادئ والسياسات الهادفة إلى خلق مناخ أعمال ملائم لنمو الاستثمار وقطاع الأعمال الخاص في دول المتوسط، وبعد أربع سنوات على ذلك التاريخ، أُطلقت مبادرة «الاتحاد من أجل المتوسط» (Union for The Mediterranean (UfM)) بقيادة فرنسا، تهدف إلى تطوير قطاع الشركات الصغيرة جدًا والصغيرة والمتوسطة (MSMEs) في منطقة المتوسط. وتعتبر مبادرة الاتحاد من أجل المتوسط (UfM) بحق المرة الأولى التي يتم فيها ذكر ضرورة دعم قطاع الشركات الصغيرة جدًا والصغيرة والمتوسطة (MSMEs) بشكل صريح باعتباره مجالًا أساسيًا للتعاون في المنطقة الأوروبية ـ المتوسطية.

---

(٢٩) Martin Jerch, «Reforming Mediterranean and Midelle Eastern Countries: Wider Europe, Greater Midelle East or the Alexandria Statement? A Critical Assessment,» <http://www.fscpo.unict.it/EuroMed/EDRC5/euusamed03.pdf>, pp. 1-8.

لكن بعد مرور ست سنوات على تبني مبادرة الاتحاد من أجل المتوسط (UfM)، لا يبدو أنها حققت الكثير لتقدم المتوسط، كما أن مقدار الدعم المالي الذي قدّمه الاتحاد الأوروبي إلى الشركات الصغيرة والمتوسطة لمدة أكثر من عقد من الزمن لم يتجاوز الـ ١١ في المئة، أو ١,٥ مليار يورو من مجموع التزامات الاتحاد تجاه المتوسط، ذهب حوالى ٥٠ في المئة منها إلى مصر والمغرب.

يغطي قانون تعاون المشاريع الصناعية في منطقة المتوسط تسع دول: الجزائر ومصر والأردن ولبنان والمغرب والسلطة الفلسطينية وسورية وتونس وإسرائيل.

من ضمن المقترحات المطروحة لتعزيز إطار التعاون الإقليمي في مجال الشركات الصغيرة جدًا والصغيرة والمتوسطة (MSMEs) ضرورة ضم ممثلين عن القطاع الخاص والمجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية إلى جانب ممثلي القطاع العام ضمن الفريق الذي سيقود نهج التعاون الإقليمي ويضمن التنسيق بين المبادرات الوطنية والإقليمية[٣٠].

٤ ـ الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية بين السياسة والاقتصاد

على الرغم من الاهتمام الذي تُظهره اتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية لمواضيع التنمية الاقتصادية والصناعية وتحقيق الرخاء في منطقة المتوسط، يرى بعض المراقبين أن هدف هذه الشراكة سياسي لأنها نتاج أحد المبادئ الأساسية للسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، وهي تشجيع الديمقراطية، وأن الاتحاد الأوروبي يعتمد مبدأين لتشجيع الديمقراطية في دول المنطقة، **الأول**: اقتصادي، **والثاني** سياسي يؤهل للديمقراطية. ويفترض المبدأ الاقتصادي أن الحرية الاقتصادية هي التي تقود إلى نشر الديمقراطية. ويهدف المبدأ السياسي إلى بناء نوع من التوافق الإيجابي لإدخال الديمقراطية في الحكم إلى عقول النخب العربية، حيث تقوم الأخيرة بالترويج للديمقراطية بصورة شكلية وليس فعلية.

تقوم هذه السياسة بنشر الديمقراطية من منطلق أنه يمكن تأسيس قواعد الديمقراطية من خلال تعاون مؤسسي يسمح بإلزام النخب الحاكمة في دول

---

(٣٠) Boening, «The Euro-Mediterranean Partnership Promoting Shared Prosperity,» p. 5.

العالم الثالث بتبنّي سلوك إيجابي تجاه الديمقراطية، ويشمل هذا الأسلوب تحقيق زيادة كبيرة في تدفّق المساعدات إلى المجتمع المدني، خصوصًا المنظمات غير الحكومية.

يعتبر تمويل أنشطة المنظمات غير الحكومية (NGOs) جزءًا متكاملًا من منهج التأهيل للديمقراطية، إلّا أن إشراك هذه المنظمات في اتخاذ القرارات الرسمية يظل محدودًا. ويبدو أن هذا النهج الذي يسلكه الاتحاد الأوروبي هو باتفاق خفي مع النخب الحاكمة، لأن هذا بالفعل ما يشكو منه القطاع الخاص في الدول العربية، أي إنه يُدعى إلى الاجتماعات، ويُطالَب بإبداء الرأي والمقترحات، لكنه في الأخير يجد أن رأيه لم يؤخذ بالاعتبار عند إصدار القرارات والسياسات الحكومية. وبذلك ينتهج الاتحاد الأوروبي ما يُسمّى منهج من القاعدة إلى القمة (Bottom-up-Approach)، لا منهج من القمة إلى القاعدة (Top-down-Approach). لكن تجارب التحرير في الدول العربية، وتحديدًا ما يسمى «استراتيجية البقاء» (Survival Strategy) للقيادات السياسية العربية تجعل من استراتيجية «من القاعدة إلى القمة» في مجال السياسة الأوروبية تجاه الدول المتوسطية موضع تساؤل.

برزت بعد أحداث ١١ أيلول/ سبتمبر ٢٠٠١ أهداف أوروبية تدعو إلى رسم حلقة مباشرة بين الإرهاب والأنظمة الدكتاتورية في الدول العربية. وأكدت استراتيجية الدفاع الأوروبية التي تم تبنّيها في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٣ الحاجة إلى خلق حلقة من الدول الديمقراطية على حدود الاتحاد الأوروبي. ووصفت الوثيقة الخارجية عن استراتيجية الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية التي صدرت في حزيران/ يونيو ٢٠٠٤ الخطوط العامة لسياسات ومبادرات ومبادئ وأهداف العلاقة بين الاتحاد الأوروبي والدول المتوسطية ودول الشرق الأوسط. وبيّنت الوثيقة بوضوح أن التعامل مع الدول العربية المتوسطية في إطار نهج برشلونة يتمتع الآن بأداة إضافية ليُعمّق العلاقة مع الدول الشريكة، وهي «سياسة الجوار الجديدة» (New Neighborhood Policy) لـ «أوروبا أوسع (Wider Europe). لكن الاستراتيجيا الأساسية لتطوير الديمقراطية ظلت كما هي، أي تفضيل الإصلاح الاقتصادي على الإصلاح السياسي. والقسم الجديد في الأداة الأخيرة هو تقديم نوع من نظام المكافأة

لأي تطور يحصل في عملية الإصلاح. وبذلك تعرض «سياسة الجوار الجديدة» للدول المتوسطية إمكانية تعميق علاقتها مع الاتحاد الأوروبي على أسس ثنائية، إذ يعرض عليها حرية انتقال رأس المال والأفراد وتبادل السلع وتبادل الخدمات من دون السماح لها بأن تصبح أعضاء كاملين في الاتحاد.

إن الأمر الذي أدخله الاتحاد الأوروبي مع سياسته الجديدة هو تطبيق الإصلاح بسرعة مختلفة بالنسبة إلى كل شريك في المتوسط. وهدفت سياسة «أوروبا أوسع» إلى دعم أكثر من ثماني سنوات من اتفاقية برشلونة التي لم تكن ناجحة كما كان متوقعًا. وبشكل أوضح فإن مغزى السياسة الأوروبية الجديدة: «تكلم بلطف واحمل جزرة كبيرة» (Speak Soft and Carry a Big Carrot). لكن يبدو أن الاتحاد الأوروبي لم يقدم إلى الآن الجزرة الموعودة لدول المتوسط.

من الجدير بالذكر أن «سياسة الجوار الجديدة» وُضِعت أصلًا لدول شرق أوروبا بعد توسع الاتحاد الأوروبي في عام ٢٠٠٤، ولم توضع لدول المتوسط، وأن الوضع مختلف في الحالتين.

خامسًا: دور القطاع الخاص في زيادة فاعلية اتفاقية منظمة التجارة العالمية والشراكة الأوروبية ـ المتوسطية

١ ـ تعزيز فائدة الدول العربية

عندما أُسست منظمة التجارة العالمية في كانون الثاني/يناير ١٩٩٥ كان واضحًا أنها منبر للحكومات، وأنها تحولت من جهاز دبلوماسي عندما عملت (الغات) باعتبارها واقع حال لحوالى خمسة عقود باعتبارها مؤسسة للتجارة الدولية، إلى جهاز قانوني يستوجب مشاركة جهات ذات قدرة على اتخاذ القرار والالتزام بتنفيذه. وهذا لا يتحقق إلّا من جهات حكومية مفوّضة. ولم يكن لقطاع الأعمال الخاص أو المنظمات غير الحكومية في نصوص اتفاقية منظمة التجارة العالمية دور واضح، أو آلية يمكن بموجبها ممارسة تأثير فعلي في قرارات المنظمة، أو في قرارات الدول الأعضاء. وعلى خلاف المنظمات الدولية المهمة الأخرى، مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، التي تعتبر أيضًا منبرًا للحكومات، فإن أعمال هذه المؤسسات وأنشطتها، على الرغم من حجم الانتقاد الذي يُوجّه إليها، لم

تستقطب تحرك منظمات المجتمع المدني أو قطاع الأعمال كما استقطبتها منظمة التجارة العالمية وبسرعة. وقد يعود ذلك إلى طبيعة نشاط هذه المنظمة وتداخله مع رفاه الدول الأعضاء وتنميتها من جهة، والشعور بأن الدول النامية هي الحلقة الأضعف في نشاط المنظمة من جهة أخرى، وأنه لا بد من تصحيح بعض المسارات قبل استفحال أثرها، أو استمرار المنظمة بأنشطتها والدول الأعضاء بالتزاماتها من دون الأخذ بالاعتبار وجهات نظر الجهات ذات العلاقة، ما عدا الحكومات. كما قد يكون السبب أيضًا أن منظمة التجارة أُسست في الفترة نفسها التي تعاظم فيها نشاط المنظمات غير الحكومية، وزادت فاعليتها، خصوصًا بتأثير ثورتي الاتصالات والمعلومات.

سبقت الإشارة إلى أن الاحتجاجات العنيفة التي حصلت أول مرة وعلانية في أثناء المؤتمر الوزاري الثالث لمنظمة التجارة العالمية في سياتل كان لها تأثيرات كبيرة في هذا الصدد، وخلقت ليس اهتمامًا بهذه التحركات فحسب، وإنما اعترافًا بأهميتها ومشروعيتها وكذلك بضرورة إيجاد آليات يمكن أن تأخذ المنظمة من خلالها دور القطاع الخاص على محمل الجد.

وصفت شبكة العالم الثالث (The Third World Network) منظمة التجارة بأنها أكثر المؤسسات الدولية افتقارًا إلى الشفافية، لأن لدى النسبة الأكبر من الدول النامية القليل من التأثير في قراراتها. وأكدت الشبكة أن منظمات المجتمع المدني يجب أن تُعطى فرصة حقيقية للتعبير عن رأيها والتأثير في نتائج منظمة التجارة من سياسات وقرارات[٣١].

لا تُعتبر منظمة التجارة نظامًا مكتفيًا بذاته؛ كما قد يكون لنظام تسوية المنازعات التجارية آثار بعيدة في جوانب أخرى غير السياسة التجارية، مثل سلامة الغذاء وحقوق العمال ونقاباتهم. وهذا يجعل من المهم لمنظمة التجارة الاستفادة من الخبرات الخاصة للمنظمات غير الحكومية حول مواضيع مثل حقوق الإنسان والحفاظ على البيئة في مفاوضتها أو في تسوية المنازعات[٣٢].

---

(٣١) The World Trade Organization WTO and the Holy, p. 16.

(٣٢) Boening, «Synchronicity and Reciprocity in the Euro Mediterranean Partnership: Business Social Responsibility in the Maghreb and Mashriq within the Framework of an Intergovernmental Organization,» p. 20.

يُعتبر قرار جهاز الاستئناف في منظمة التجارة بالسماح للجان المنظمة وجهاز الاستئناف نفسه باستلام ملخصات من المنظمات غير الحكومية خطوة إلى الأمام باتجاه زيادة مساهمة الأخيرة في عمل المنظمة. وأن أكثر المنظمات غير الحكومية التي استفادت من هذه الفرصة لتقديم خبرتها، أو التدخل بأي طريقة أخرى هي تلك التي تعمل في مجال البيئة وحقوق الإنسان، وتلك التي تدافع عن حقوق الشركات. كما يمكن أن تُعطى هذه المنظمات (NGOs) دورًا أكبر في عرض السياسة التجارية التي تقوّم سياسات الدول الأعضاء التجارية. وعلى أقل تقدير، هناك من يُطالب بالسماح للمنظمات غير الحكومية بتقديم تقارير ظلٍ (Shadow Reports) لتزويد منظمة التجارة بمعلومات إضافية على غرار أساليب تقديم التقارير، كما وضعتها اتفاقيات حقوق الإنسان[٣٣].

تحتل منظمة التجارة العالمية بأنشطتها وصلاحيتها المتعددة موقعًا خاصًا في القانون الدولي. وفي الوقت نفسه جعلت التطورات الحالية المحيطة بالأنظمة المختلفة لتسوية النزاعات، اللجنة الخاصة بتسوية النزاعات في المنظمة تواجه مواضيع خارج نطاق قانونها، مثل مواضيع حقوق الإنسان وحماية البيئة. كما أصبح قانون المنظمة متداخلًا ومتشابكًا أكثر فأكثر مع الجوانب الأخرى من القانون الدولي، وهذا ما يجعل التعاون مع المنظمات غير الحكومية أمرًا مرغوبًا فيه وضروريًا. كما يجعل المنظمة أكثر شفافية ومعروفة لجمهور عريض من الناس. وتناشد بعض الجهات في الاتحاد الأوروبي حكوماتها لضمان المزيد من الانفتاح في أنشطة منظمة التجارة وتطالب بأن تكون اجتماعات لجان المنظمة وجهاز الاستئناف بعامة، معلنة، باستثناء اجتماعات القضايا الحساسة التي يمكن أن تكون مغلقة[٣٤].

في مجال مبادرة «المساعدات لأغراض التجارة» يعتقد المراقبون أنها يمكن أن تخلق حافزًا مهمًا للنمو الاقتصادي في الدول النامية، لكن قرار التصرف بهذه المساعدات ينبغي ألّا يقتصر على الحكومات، وإنما يشترك بذلك القطاع الخاص أيضًا، لأن الأخير هو الذي يُمارس التجارة، وهو

(٣٣) المصدر نفسه، ص ١٤.

(٣٤) المصدر نفسه، ص ٣٧ ـ ٣٨.

الذي يعرف أين تكمن عوائق التجارة، وأين يجب وضع المساعدات.

أصبحت الشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في الدول النامية تغطي بشكل متزايد أنشطة البنية التحتية. التي لا تشمل فقط الطرق والموانئ والاتصالات في التجارة الخارجية، وإنما أيضًا مختبرات فحص النوعية ومراقبة الصحة والصحة النباتية واختبار تطابق الجودة. وأثبتت التجارب أن الشراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام أكثر فاعلية وأقل تكلفة في قطاع البنية التحتية.

لأجل توطيد التعاون بين الشركات الكبيرة من جهة والمشاريع الصغيرة والمتوسطة من جهة أخرى لمصلحة الأخيرة، وزيادة مساهمتها في النشاط الاقتصادي، يمكن الاستفادة من مبادرة «المساعدات لأغراض التجارة» لمساعدات المجهزين المحليين لتحقيق مستويات عالية من كفاءة الإنتاج، بحيث يصبحوا مجهزين يمكن التعويل عليهم.

إن التحدي الذي تواجهه الحكومات والمنظمات الدولية المتأثرة بمبادرة «المساعدات لأغراض التجارة» هو كيفية توجيه الشركات الكبيرة لتحمل مسؤلية اجتماعية تجاه مجتمعاتها من خلال اتخاذ إجراءات لمصلحة التنمية في الدول النامية، على ألّا تقوم هذه العلاقة على أساس الرغبة في العمل الإنساني من قبل الشركات الكبيرة، وإنما على أساس المنفعة المتبادلة للطرفين.

إن تعاظم دور القطاع الخاص العربي في النشاط الاقتصادي يحتم زيادة مساهمته في اتخاذ القرارات الاقتصادية، ومن شأن ذلك أن يدعم قدرة الحكومات على التفاوض، سواء في مجال التجارة المتعددة الأطراف أو في مجال اتفاقات الشراكة الإقليمية والثنائية. وهذا يتطلب وضع آلية عمل مستمرة لتفعيل دور القطاع الخاص في تنسيق المواقف مع القطاع العام في المفاوضات في مراحلها كافة، ومن خلال المشاركة الفاعلة في دراسة أثر الاتفاقيات في القطاعات الاقتصادية كافة، وتقديم مقترحات حول إمكانية تفعيل الاستفادة من الفرص التي تُتيحها هذه الاتفاقات من خلال نفاذ السلع والخدمات إلى أسواق الدول الأعضاء، والحؤول دون

حصول ممارسات غير مشروعة، وبالأخص في مجال الدعم والإغراق(٣٥).

يتطلّب أي دور يمكن أن نتوقعه من القطاع الخاص العربي في هذا الصدد أولًا أن يرفع الأخير من قدراته وإمكاناته، حيث إن دور القطاع الخاص العربي لا يزال أوّليًا وضعيفًا ليس مقارنة بمثيله في الدول المتقدمة، بل حتى بمثيله من الدول النامية، كما سنرى لاحقًا. مع ذلك، تختلف الدول العربية بعضها عن بعض في هذا المجال. ففي بعضها يكون دور القطاع الخاص أقوى من بعضها الآخر بسبب عوامل متعددة، أهمها الدور التاريخي للقطاع الخاص في النشاط الاقتصادي بما فيه التجارة الخارجية. ومن الأمثلة التي تُبيّن مدى الدور الذي يمكن أن يقوم به القطاع الخاص في حماية مصالحه ومصالح بلده في علاقته مع المنظمات الدولية ومع التكتلات الإقليمية والثنائية، رفض القطاع الخاص الأردني توقيع الحكومة الأردنية اتفاقية المشتريات الحكومية في إطار منظمة التجارة العالمية، لأنها ستؤثر سلبًا في أداء مختلف القطاعات الاقتصادية والتجارية والصناعية. وجاء هذا الرفض في اجتماع نظّمته غرفة التجارة والصناعة في ٢٨ تموز/ يوليو ٢٠١٠، وطالبت فيه الحكومة الأردنية وقف التفاوض حول الموضوع، وعدم الاستجابة إلى الضغوطات الخارجية، خصوصًا أن الانضمام إلى الاتفاقية غير ملزم. وبرر القطاع الخاص رفضه بأن الاتفاقية ستفتح بابًا للشركات الأجنبية للمنافسة في العطاءات الحكومية، وتُعطيها الحق بدخول العطاءات من دون شريك محلي، إضافة إلى أثرها السلبي في إيرادات الحكومة من ضريبة الدخل المتحققة على الشركات الأجنبية كون الأردن يرتبط باتفاقيات منع الازدواج الضريبي مع العديد من الدول. وقرر المجتمعون تكوين وفد لمقابلة المسؤولين عن المفاوضات في الجانب الحكومي، وإعلامهم بموقف القطاع الخاص الرافض للاتفاقية. كما قرروا إجراء دراسة مفصلة تقوم بها جهة محايدة لتبيان تأثيرات وانعكاسات الاتفاقية في حال توقيعها في الاقتصاد الوطني، وأكد المجتمعون ضرورة تحسين موقف الأردن التفاوضي في حال وجود ضرورة ملحة لتوقيع

---

(٣٥) «تحديات الاقتصاد الخليجي بعد الانضمام لمنظمة التجارة العالمية في ١/ ٢/ ٢٠٠٦،» عالم الاقتصاد (الرياض) (٢٠٠٦)، ص ٢.

الاتفاقية بحيث تشمل عددًا محدودًا من المؤسسات الحكومية التي لا تعتمد في مشترياتها بشكل أساس على القطاع الصناعي الأردني، وأن تمتد الفترة الانتقالية لمدة لا تقل عن عشرين عامًا لإعطاء فرصة للقطاع الصناعي للتكيف معها، وأن يستمر منح الصناعة الأردنية الأفضلية السعرية بنسبة ١٠ في المئة خلال الفترة الانتقالية بأكملها. كما اقترحوا رفع الحد الأدنى لعقود المشتريات الحكومية، وبخاصة خلال المرحلة الانتقالية، لإعطاء فرصة للمورّد المحلي للمنافسة والاشتراط على المورّد الأجنبي أن يشتري ما لا يقل عن ٥٠ في المئة من قيمة العقد من الصناعة الأردنية، أو أن يدخل شريكًا مع إحدى الشركات الصناعية لتطوير منتج معين، أو أن يقوم بالاستثمار بما لا يقل عن ٥٠ في المئة في القطاع الصناعي الأردني[٣٦].

لكن سلوكية القطاع الخاص العربي ما زالت، في أحسن أحوالها، دفاعية وآنية، ولا يبدو أن لديها استراتيجيات طويلة الأمد حتى تكون شريكة فاعلة ومؤثرة في علاقات بلدانها مع منظمة التجارة العالمية، أو مع الاتفاقات الثنائية والإقليمية، كما حصل في بلدان نامية أخرى؛ إذ نظرة إلى دور القطاع الخاص في تايلاند مثلًا تُثير الإعجاب بحجم التطور الذي وصله ومدى مساهمته في الدفاع عن مصالحه على مستوى علاقة البلد بالمنظمات الدولية والتكتلات الإقليمية، بحيث استطاع التعاون بين القطاع الخاص، اللاعب الأساس في النشاط الاقتصادي، والحكومة التي تقوم بدور الداعم لنشاط القطاع الخاص من خلال المشاركة في صياغة القوانين والإجراءات ومراقبة حسن تطبيقها، ومن خلال توفير البُنية التحتية، في تحويل تايلاند خلال مدة نصف قرن من بلد زراعي متخلّف إلى اقتصاد صناعي ناشئ وحديث. وحصل ذلك التطور بتعاون وتناغم بين دوري القطاعين الخاص والعام وبتعاون وثيق بينهما. فعلى سبيل المثال يتعاون اتحاد الصناعات التايلاندي مع الحكومة في وضع الاستراتيجيات والسياسات لتعزيز القدرة التنافسية للسلع التايلاندية في الأسواق العالمية. وهناك مجلس للتجارة في

(٣٦) «القطاع الخاص يعلن رفضه توقيع الأردن إتفاقية المشتريات الحكومية ضمن التجارة العالمية،» العرب اليوم (عمّان)، ٢٩/ ٧/ ٢٠١٠، ص ١ ـ ٢، <http://www.alarabalyawm.net/print.php?news_id=243817>.

تايلاند واتحاد للصناعات واتحاد للمصارف. ويتكون الأخير من مجموعة نوادٍ مثل نادي المدفوعات ونادي الحسابات ونادي تكنولوجيا المعلومات المصرفية. ويتعاون اتحاد المصارف بشكل دقيق مع القطاع العام ليتمكن من مواكبة التطورات الحديثة، بما فيها التطورات التكنولوجية في مجال الصيرفة.

وعلى قدر ما يتعلق الأمر بمنظمة التجارة العالمية، هناك لجنة مشتركة تضم أعضاء من القطاعين العام والخاص، اسمها «اللجنة المشتركة لمنظمة التجارة العالمية»؛ وتعمل باعتبارها منتدى لتبادل المعلومات وإسماع الآراء. وتنظم اللجنة اجتماعات يتم من خلالها تبادل المعلومات حول القضايا موضع التفاوض مع منظمة التجارة العالمية كما تعالج اللجنة الحاجة إلى إصلاح الشركات لتحضيرها للتحديات المستقبلية.

على مستوى العلاقات مع التنظيمات الإقليمية، شكلت منظمة التعاون الاقتصادي لمنطقة آسيا والباسفيك (APEC) مجلسًا استشاريًا للأعمال، يهدف إلى الاستعانة بآراء ونصائح قطاع الأعمال في الدول الأعضاء لتنفيذ أجندة المنظمة. وكل دولة فيها يُمثّلها ثلاثة أشخاص من القطاع الخاص في هذا المجلس الذي يرفع تقريره إلى اجتماعات القمة السنوية للمنظمة.

هناك مجلس استشاري مشابه اتفقت عليه الدول الأعضاء في الأسيان لتقديم النُصح إلى قادة الدول الأعضاء، المتضمنة وجهة نظر القطاع الخاص حول التجارة والاستثمار ضمن الأسيان[٣٧].

تعطي تجربة مجموعة الباسفيك والكاريبي والأفريقية، في الاستفادة من اتفاقية الشراكة الاقتصادية بينها وبين الاتحاد الأوروبي والتي وفرت فرصًا جديدة لدخول المستثمرين ومجهزي الخدمات في قطاع السياحة إلى أسواق الاتحاد الأوروبي، مؤشرًا إلى الفائدة التي يستطيع القطاع الخاص في الدول النامية، حتى في الاقتصادات الصغيرة والضعيفة، أن يحصل عليها إذا ما نهج أسلوب المبادرة والمساهمة المبكرة في المفاوضات التجارية. في باربادوس (Barbados) على سبيل المثال، حقق التعاون بين القطاعين العام والخاص

---

(٣٧) «World Trade Organization,» pp. 431-441, <http://www.wikinfo.org/index.php/World_ Trade_Organization>.

شروطًا أفضل في التجارة بالسياحة من تلك التي توفّرها الاتفاقية العامة للتجارة في الخدمات (GATS) في إطار منظمة التجارة العالمية. وكانت البداية في إدراك قطاع السياحة في باربادوس أن صناعة السياحة العالمية تتصف بقنوات توزيع يسيطر عليها عدد محدود من الشركات العالمية الكبيرة، يتموضع معظمها في دول الاتحاد الأوروبي. لذلك سعى قطاع السياحة في هذه المجموعة إلى ضمان تحقيق وصول أفضل إلى الأسواق وتسهيل التجارة للبدء بالتصدير أو زيادة التصدير إلى الاتحاد الأوروبي.

٢ ـ كيف يتم الحل

في قلب الأسلوب الذي تم اتباعه، حصلت أولًا شراكة بين جهاز المفاوضات في منطقة الكاريبي ومنظمة السياحة الكاريبية واتحاد السياحة والفنادق لتحقيق تعاون إقليمي ووطني على مستوى هذه الصناعة. وأيدت هذه الخطوة ودعمتها وزارة السياحة ومجلس التجارة والتنمية الاقتصادية. وأنشأت هذه الشراكة جهازًا جديدًا كُلّف بمهمة بحث وتوثيق ودعم مصالح القطاع الخاص التي يمكن أن تتأثر نتيجة مفاوضات التجارة العالمية. وأدّى الجهاز دورًا مهمًا في حماية مصالح القطاع الخاص في أثناء مفاوضات اتفاقية الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، من ضمنها الاشتراك في المباحثات الرسمية وغير الرسمية مع وزارة التجارة الخارجية والتنسيق بين القطاعين العام والخاص على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية. وبتوثيق العلاقة مع اتحاد السياحة والفنادق في باربادوس وغيره من أصحاب العلاقة، تمكّن الجهاز من إيجاد مجموعات هدفها تحديد جوانب القوة والضعف في قطاع السياحة، وأعد تقريرًا أوضح فيه المجالات التي يرغب موفّرو الخدمات في باربادوس في الوصول إليها في الأسواق الأوروبية، وطلبوا إلغاء القيود كافة على تصدير خدمات السياحة.

٣ ـ النتائج

ـ إيجاد مبادئ جوهرية وخلّاقة تعمل على فتح السوق لمؤسسات هذا القطاع وتكوين فهم عام للمشاكل التي تواجهه، خصوصًا في مجال المقاييس والممارسات المضادة للمنافسة؛

ـ إيجاد آليات تجعل من السهل على المستثمرين في الاتحاد الأوروبي اختيار الكاريبي؛

ـ تعزيز قدرات العاملين في هذا المجال لزيادة صادرات السياحة وزيادة تنافسية الصناعة السياحية.

٤ ـ أسباب النجاح

ـ تصميم القطاع الخاص على الانخراط بنشاط في نهج المفاوضات؛

ـ الاستعمال الفاعل للمنظمات الداعمة لقطاع الأعمال لصياغة ونقل وجهة نظر ومواقف القطاع الخاص إلى الحكومة والسلطات التفاوضية الإقليمية؛

ـ التزام حكومة باربادوس والمعنيين بقطاع السياحة بتوفير، والمحافظة على، جو إيجابي وروح تعاونية طيلة فترة المفاوضات؛

ـ قدرة المفاوضين على الاهتمام بمصالح القطاع الخاص[(٣٨)].

خلاصة واستنتاجات

ـ يُعتبر تأسيس منظمة التجارة العالمية في عام ١٩٩٥، في أعقاب الانتهاء من جولة الأوروغوي للتجارة المتعددة الأطراف، أهم حدث في تاريخ العلاقات الاقتصادية الدولية بعد تأسيس الأمم المتحدة ومنظمات بريتون وودز في أعقاب الحرب العالمية الثانية. وتأتي أهمية منظمة التجارة العالمية من التغير الذي أدخلته إلى نمط التجارة العالمية وشمولها أنواع السلع كافة والخدمات المُتاجر بها دوليًا، وعدد الدول التي انضمت إليها، ودرجة التزامها بتطبيق نصوص الاتفاقيات المُدرجة في قانون المنظمة، وخضوعها أول مرة في تاريخ العلاقات التجارية الدولية لآلية فض المنازعات في حالة إخلالها بما التزمت به تجاه الدول الأعضاء تحت مظلة المنظمة.

ـ يعتبر تأسيس منظمة التجارة العالمية جزءًا من تطوير النظام الرأسمالي

---

(٣٨) Rym Ayadi and Antonio Fanelli, «A New Framework for Euro-Med Cooperation on Micro, Small, and Medium-Sized Enterprise Support; The Role of the Union for the Mediterranean,» CEPS Policy Brief, no. 239 (10 May 2011), p. 5.

الذي تقوده الدول الكبرى باتجاه العودة إلى نظام السوق وتقليص دور الحكومة في الحياة الاقتصادية، لذلك جاءت اتفاقية منظمة التجارة العالمية لتعمل بشكل متكامل على خدمة قطاع الأعمال الخاص وتوفير الفرص لتحسين أدائه. ويبدو ذلك واضحًا من نصوص بعض مواد الاتفاقيات التي تشجع الدول الأعضاء على التحول من اقتصاد التخطيط المركزي إلى اقتصاد السوق من خلال إعطائها تسهيلات وفترات زمنية أطول لإلغاء الدعم. كما نصت بعض الاتفاقيات على أهمية التكيف الهيكلي والحاجة إلى زيادة المنافسة في الأسواق الدولية بدلًا من الحد منها.

ـ على الرغم من هذا الاهتمام بقطاع الأعمال الخاص، تُعتبر منظمة التجارة محفلًا حكوميًا لا تتمثل فيه الّا حكومات الدول الأعضاء والاتحاد الأوروبي. وأعطيت مؤخرًا بعض المنظمات الحكومية الدولية صفة مراقب في اجتماعات المنظمة. ولا يتمثل فيها رسميًا القطاع الخاص، مع أن المادة الخامسة من اتفاقية مراكش التي نشأت بموجبها منظمة التجارة العالمية سمحت للمجلس العام في المنظمة أن يتخذ الترتيبات المناسبة للتشاور والتعاون مع المنظمات غير الحكومية المعنية بمشاكل تتصل بتلك التي تُعنى بها المنظمة، لكنها لم تبيّن الآلية والقنوات التي يمكن لهذه المؤسسات أن تتعاون من خلالها مع المنظمة.

ـ إلّا أن استمرار منظمة التجارة في استكمال ركائز نظام التجارة العالمي المتعدد الأطراف وتطويره ليتناسب مع الاحتياجات الدولية من خلال عقد المؤتمرات الوزارية كل سنتين، أظهر تطورًا في قبول دور المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني بشكل أوسع في أنشطة المنظمة. وكانت نقطة البدء المظاهرات الصاخبة التي صاحبت انعقاد المؤتمر الوزاري الثالث في سياتل في الولايات المتحدة الأميركية عام ١٩٩٩. وأحدثَ فشل مؤتمر سياتل تحوّلًا نوعيًا في مفهوم تحرير التجارة العالمية بين اتفاقية الغات ١٩٤٧ واتفاقية منظمة التجارة العالمية ١٩٩٥. وأهم أشكال ذلك التحول أن المفاوضات التجارية ليست فقط بين الحكومات وإنما يجب إشراك القطاع الخاص في مراحل المفاوضات كلها، بما يُسهم في استكشاف المكاسب والتكاليف في تنفيذ القواعد الجديدة من جوانبها المختلفة.

ـ لكن على الرغم من التطور الذي حصل في تقبل المنظمة والدول الأعضاء لدور أكبر لقطاع المنظمات غير الحكومية في بعض أنشطة المنظمة، ما زالت المفاوضات تقتصر على وفود الحكومات، كما ما زالت جلسات فض المنازعات تقتصر على الحكومات ذات العلاقة، ولا يُسمح للقطاع الخاص صاحب الشأن بحضورها.

ـ إن التطور الإيجابي الذي حصل في موقف إدارة منظمة التجارة والدول الأعضاء تجاه إشراك أكبر للمنظمات غير الحكومية في أنشطة منظمة التجارة يتناسب مع حقيقة أن الأخيرة ليست نظامًا مكتفيًا ذاتيًا. فتسوية المنازعات الدولية يمكن أن يكون لها تأثير كبير في جوانب خارج نطاق المنظمة مثل سلامة الغذاء وحقوق العمال وحقوق النقابات العمالية، وهذا يجعل من الضروري للمنظمة أن تستفيد من بعض خبرات المنظمات غير الحكومية في أثناء المفاوضات التجارية، وفي أثناء فض المنازعات.

ـ على الرغم من الزيادة الكبيرة في عدد وأهداف المنظمات غير الحكومية على مستوى الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، والاعتراف بأهمية مهامها، لا يزال الغموض يسود تعريفها وشرعية أهدافها والدور الذي يجب أن يُسمح لها به على مستوى المنظمات الدولية، خصوصًا أن مهمتها ليس إيصال المفاوضات إلى نتائج، كما تسعى إلى ذلك الحكومات وتكون مسؤولة عن ذلك أمام برلماناتها. كما لا تزال بعض الدول تعارض زيادة تنامي دور المنظمات غير الحكومية في المنظمات الدولية، وتناقش حدود هذا التدخل.

ـ تستقطب المطالبة بدور أكبر للمنظمات غير الحكومية في عمل المنظمات الدولية تساؤل الحكومات بشكل متزايد عن شرعية هذه المنظمات وشرعية أنشطتها؛ إذ ترى بعض الحكومات أن مهمة المنظمات غير الحكومية ينبغي ألا تزيد على توفير المعلومات، لأن العديد منها يفتقر إلى قابلية تقويم المصالح المختلفة. كما أنها غير مسؤولة، كما هو الحال في الحكومات، عن تحقيق نتائج إيجابية من المفاوضات. لذلك عندما تحاول هذه المنظمات القيام بدور أكبر في العلاقات والمنظمات الدولية، تواجه مشكلة الشرعية والمبالغة في تقدير قابليتها، وأحيانًا التصريح بما يتجاوز مجال خبرتها.

ـ لم تعترض نصوص اتفاقية المنظمة على اعتماد أي دولة في أراضيها مقاييس تعتمدها أو تقترحها هيئات توحيد قياسي غير حكومية مرخصة في إنفاذ هذه القواعد والمقاييس.

ـ في العقود الحالية أصبحت المعايير والمقاييس الخاصة عنصرًا أساسيًا في التحكم بسلسلة الصناعات الغذائية عالميًا. وتؤثر بشكل متزايد في الصناعة المحلية وفي التجارة الدولية. وأدّت عوامل عديدة دورها في هذا التطور، منها عولمة التجارة، وزيادة تأثير تكنولوجيا المعلومات، وزيادة اهتمام المستهلكين بصحة وسلامة الغذاء الذي يستهلكونه، واستراتيجيات الشركات المتنافسة بخصوص المحافظة على البيئة، وزيادة عولمة وتعقيد سلسلة عرض الغذاء الذي يتقاطع مع تنظيمات وقوانين ودول ولاعبين متعددين وتغير القوانين في العديد من أسواق الدول المتقدمة التي ساعدت في الأغلب في نقل المسؤولية لضمان سلامة الغذاء من الدولة إلى القطاع الخاص.

ـ أعربت بعض الحكومات، خصوصًا في الدول النامية، عن قلقها من أن تزايد دور القطاع الخاص في وضع معايير صحة ونوعية الغذاء قد يُضعف من دور وسلطة المنظمات الحكومية الدولية العاملة في مجال وضع المعايير، وبالتالي قد تؤثر سلبًا في نظام التجارة الدولية، وبالذات في حصة الدول النامية فيها.

ـ على الرغم من أن المعايير الخاصة تُعتبر اسميًا طوعية أو اختيارية، إلا أن التركز التجاري في صناعة الأغذية يقود إلى حالة تصبح فيها المطابقة مع هذه المعايير هي التي تحدد الوصول إلى الأسواق.

ـ يبدو أن المطالبة بدور أكبر للقطاع الخاص في أنشطة منظمة التجارة العالمية، سواء على مستوى قطاع الأعمال أو على مستوى المنظمات غير الحكومية، ليس مرغوبًا فيها ولا مستحَبَّة على الصعد كافة، ومن قبل جميع الأطراف. ففي الوقت الذي تبدي فيه بعض الجهات، بمن فيها إدارة منظمة التجارة العالمية اهتمامًا بدور أكبر للمنظمات غير الحكومية في أنشطتها، ويقترح الاتحاد الأوروبي إدخال هذا الدور فقرةً جديدة إلى اتفاقية المنظمة في أثناء انعقاد جولة الدوحة، تُعارض بعض الدول هذا التنامي، ولا ترغب

فيه. ويبدو أن الدول النامية بشكل خاص تخشى إساءة استعمال هذا الدور من بعض منظمات المجتمع المدني في الدول المتقدمة لتحدّ من التوسع التجاري للدول النامية عن طريق المبالغة في استخدام المعايير البيئية، أو إثارة موضوع عمل النساء والأطفال في بعض الصناعات، خصوصًا تلك التي يُعتبر فيها رخص اليد العاملة ووفرتها ميزة نسبية لبعض الدول النامية، يفترض أن يستفاد منها في الحصول على حصة أكبر في حجم التجارة الدولية. كما تبدي بعض الدول، خصوصًا النامية منها، قلقها من تزايد دور القطاع الخاص في الدول المتقدمة في وضع معايير لسلامة الغذاء، وهو الدور الذي يُضعف من جهة دور وسلطة المنظمات الدولية العاملة في مجال وضع المعايير، ويضع من جهة أخرى معايير متشددة قد تؤثر سلبًا في حصة الدول النامية في التجارة الدولية، خصوصًا عندما تتجاوز معايير حدود سلامة وجودة الغذاء إلى معايير تشمل ظروف العمل وطريقة قتل الحيوان والإضرار بالبيئة.

ـ على صعيد العلاقات الإقليمية، تُعتبر نشأة أوروبا الموحدة الأهم بين مجموعة التكتلات الاقتصادية والسياسية التي تحققت في أعقاب الحرب العالمية الثانية؛ إذ بعد انتهاء الحرب الباردة في بداية تسعينيات القرن الماضي وانتهاء حرب الخليج الثانية وإطلاق الولايات المتحدة مشروعها الشرق أوسطي لإعادة ترتيب العلاقات الدولية، توجه الاتحاد الأوروبي إلى تحويل اتفاقيات التعاون التي كانت تربطه مع معظم دول جنوب المتوسط إلى علاقات شراكة تقوم على أسس متكافئة.

ـ على الرغم من الاهتمام الذي تُظهره اتفاقات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية تجاه مواضيع التنمية الاقتصادية والصناعية وتحقيق الرخاء في منطقة المتوسط وتعزيز دور المؤسسات البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة في النشاط الإنتاجي لدول المنطقة، يرى بعض المراقبين أن هدف هذه الشراكة الأول سياسي لأنها الأداة الرئيسة للسياسة الخارجية الأوروبية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، ونتاج أحد المبادئ الأساسية لهذه السياسة، وهي تشجيع الديمقراطية في دول المتوسط. ولهذا الغرض يعتمد الاتحاد الأوروبي مبدأين، **الأول** اقتصادي؛ **والثاني** سياسي يؤهل

للديمقراطية. ويفترض المبدأ الاقتصادي أن الحرية الاقتصادية هي التي تقود إلى نشر الديمقراطية. ويهدف المبدأ السياسي إلى بناء نوع من التوافق الإيجابي لإدخال الديمقراطية في الحكم إلى عقول النخب العربية، حيث تقوم الأخيرة بالترويج للديمقراطية بصورة شكلية وليست فعلية.

ـ تقوم هذه السياسة بنشر الديمقراطية على فكرة أنه يمكن تأسيس قواعد الديمقراطية من خلال تعاون مؤسسي يسمح بإلزام النخب الحاكمة في دول العالم الثالث بتبنّي سلوك إيجابي تجاه الديمقراطية. ويشمل هذا الأسلوب تحقيق زيادة كبيرة في تدفق المساعدات إلى المجتمع المدني، خصوصًا المنظمات غير الحكومية، حيث يعتبر تمويل أنشطة المنظمات غير الحكومية جزءًا متكاملًا من نهج التأهيل للديمقراطية، إلا أن إشراكها في اتخاذ القرارات الرسمية يظل محدودًا. وبذلك ينتهج الاتحاد الأوروبي «منهج من القاعدة إلى القمة» الشركات الصغيرة جدًا والصغيرة والمتوسطة، وليس «منهج من القمة إلى القاعدة».

ـ أعطت اتفاقيات الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية مجالًا رحبًا للقطاع الخاص بشقية قطاع الأعمال وقطاع المنظمات غير الحكومية، ونصّت على أهمية دورها في تفعيل وتعزيز الاستفادة منها. إلّا أن القطاع الخاص العربي لم يشعر إلى الآن بمنافع ملموسة من هذه الاتفاقية، بما فيها تشجيع الصناعات البالغة الصغر والصغيرة والمتوسطة، التي لو تحققت بالشكل المطلوب لكان أثرها في زيادة الصادرات وتخفيف البطالة في الدول المتوسطية ملحوظًا. كما أن الالتزامات المالية التي التزمت بها دول الاتحاد الأوروبي تجاه دول المتوسط لم يتحقق منها إلّا نسبة منخفضة. وبهذه الحقائق يدعم بعض المحللين رأيهم في أن هذه الشراكة لم تأت لمصلحة الدول المتوسطية بقدر ما جاءت لتحقيق مصالح الاتحاد الأوروبي وتركيز استخدام أسواق المتوسط لتصريف منتجات أعضائه. أمّا على مستوى المنظمات غير الحكومية، فإن التحليلات التي وردت في مساهمات كتّاب أوروبيين عن الأهداف السياسية التي تسعى دول الاتحاد إلى تحقيقها في دول المتوسط، وبالذات الاستخدام الشكلي للديمقراطية وتقديم مساعدات إلى المنظمات غير الحكومية لهذا الغرض، تثير التساؤل عن الأهداف

الخفية لهذه المنظمات، وقد تثير شكوكًا عن الدوافع الحقيقية لأنشطتها.

ـ إن تعاظم دور القطاع الخاص العربي في النشاط الاقتصادي يحتم زيادة مساهمته في مجال التجارة المتعددة الأطراف، وفي مجال اتفاقات الشراكة الإقليمية والثنائية. وهذا يتطلّب وضع آلية عمل واضحة ومستدامة لتفيعل دور القطاع الخاص في تنسيق المواقف مع القطاع العام في المفاوضات في مراحلها كافة. ومن خلال المشاركة الفاعلة في دراسة أثر الاتفاقيات في القطاعات الاقتصادية كافة، وتقديم مقترحات حول إمكانية تفعيل الاستفادة من الفرص التي تُتيحها هذه الاتفاقات من خلال نفاذ السلع والخدمات إلى أسواق الدول الأعضاء والحؤول دون حصول ممارسات غير مشروعة، وبالأخص في مجال الدعم والإغراق.

ـ إن أي دور يمكن أن نتوقعه من القطاع الخاص العربي في هذا الصدد يتطلّب أولًا أن يرفع الأخير من قدراته وإمكاناته؛ فدور القطاع الخاص العربي لا يزال أوّليًا وضعيفًا ليس مقارنة بأمثاله في الدول المتقدمة، وإنما حتى بأمثاله في الدول النامية.

إن سلوكية هذا القطاع بشكل عام لا تزال في أحسن أحوالها دفاعية وآنية وتفتقر إلى الاستراتيجيات الطويلة الأمد التي تمكّنها من أن تصبح شريكة فاعلة ومؤثرة في علاقات بلدانها مع منظمة التجارة العالمية، أو مع الاتفاقات الثنائية والإقليمية مثل اتفاقية الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية. إن عرضًا لبعض تجارب الدول النامية والاقتصادات الضعيفة في دور قطاع الأعمال الخاص في الاستفادة من الفرص التي تتيحها منظمة التجارة العالمية واتفاقيات الشراكة مع الاتحاد الأوروبي، تشير بشكل جازم إلى أن الدول العربية لا تزال في بداية الطريق لأجل تحقيق فوائد مشابهة لتلك التي حققتها دول نامية أخرى. وعلى قطاع الأعمال الخاص الذي يدرس هذه التجارب، ويأخذ ما يمكنه، الاستفادة منها خصوصًا في مجال علاقته مع القطاع العام، ومع المنظمات غير الحكومية والدور الذي يمكن أن تقوم به هاتان الجهتان في تحقيق استفادة قطاع الأعمال الخاص من هذه الترتيبات الدولية والإقليمية بما يساعد في تعزيز تنمية ورخاء الدول العربية وشعوبها.

مراجع إضافية

جميلة، الجوزي. «التكامل الاقتصادي العربي: واقع وآفاق.» **اقتصاديات شمال أفريقيا**: العدد ٥، كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٨.

هلال، محسن. «الفرص والتحديات أمام قطاع الصناعة في اتفاقات التجارة العالمية.» بحث قُدِّمَ إلى اجتماع الخبراء الذي نظمته الأسكوا حول مراجعة سياسات التصنيع من أجل تطوير الإنتاجية والتنافسية في الأقطار العربية في ظلّ المستجدات الإقليمية والدولية، عمّان، ١٤ ـ ٧١ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠١.

Aggarwai, Rajesh. «The Private Sector: Important Partners in «Aid for Trade.» *International Trade Forum ITC*: 2009.

Business Sector, <http://en.wikipedia.org/wiki/business_sector>.

Picchioni, S. «The Euro-mediterranean Industrial Cooperation Process: Recent Developments a Parallel Example.» Institute of Industrial Promotion (Rome): [n. d.].

الورقة الثانية

من دولة الريع إلى دولة الإنتاج
العناصر الاقتصادية لعقد اجتماعي عربي جديد

عمر الرزاز

لا أعرف ـ كون هذه الدراسة هي الأخيرة في ترتيب جلسات الندوة ـ إن كانت صدفة أم عن سابق تخطيط؟ لأنها تنتقل من تقويم العقود السابقة، وتحاول أن تضع رؤية قيمية (Normative Vision) للمرحلة التي نمر بها والمستقبل. إذا أردنا اختصار كل ما سأقوله في بضع كلمات، نقول في **النقطة الأولى** إن العقد الاجتماعي الريعي العربي انفرط. ونقول في **النقطة الثانية** إننا بحاجة إلى رؤية حول الانتقال من هذا العقد الريعي الذي اعتدناه باعتبارنا مجتمعًا وقطاعًا خاصًا ودولة، إلى عقد اجتماعي مختلف. لكن ما هي معالم هذا العقد الاجتماعي الذي سننتقل إليه؟ سيكون هناك محاولة لوضع معالم رئيسة، **والسؤال** المفتوح هو: ما مسار «الربيع العربي» المقبل وطموحاته في ما يتعلق بالتغيير والتحول من هذا العقد الاجتماعي؟

أبدأ من موضوع الريع الذي أعتقد أنه أهم مدخل لفهم الدولة العربية المعاصرة، وفهم القطاع الخاص، وفهم المجتمع وقيَمه التي تكوّنت عبر الـ ٣٠ أو ٤٠ سنة الماضية .

مفهوم الريع هو من المفاهيم القليلة التي نشأت في المنطقة، نشأت من اقتصادي إيراني مهدوي، قبل حوالى ٤٠ سنة، وهو الذي تعجّب كيف تكون

إيران دولة غنية فيما نسبة التنمية فيها متواضعة، وهو ما أدى إلى تفكير في المنطقة حول دور النفط في التنمية، أو دوره في إخفاق عملية التنمية، وتكوّن هذا المجال الذي لا حاجة إلى الدخول بتفاصيله، لكن يكفي أن نقول إن مفهوم الريع النظري تطور، لأننا بدأنا نتكلم على النفط، وبعدها أدركنا أن ليس النفط فحسب هو صاحب الدور، بل إن المساعدات الخارجية تؤدي دورًا شبيهًا بالريع في الدول غير النفطية، مثل الأردن أو مصر أو المغرب. هناك أيضًا ريع خاص، أي تحويلات العاملين، هناك حتى تريبع العمليات الإنتاجية، وسأتحدث عنها قليلًا. التحول الذي حصل خلال الـ ٣٠ ـ ٤٠ سنة الماضية هو بدايةً التفكير في الريع يؤخذ باعتباره مصدرَ دخل وهو في هذه الحالة النفط، لكن مع الوقت أخذ هذا الريع يأخذ أشكالًا متعددة، منها علاقة الدولة والنظام الحاكم بالمجتمع، والقطاع الخاص. العقد الاجتماعي الضمني الذي تشكل خلال العقود الأربعة الماضية هو أن تقبل الرعية بنظام الحكم باعتباره أمرًا واقعًا، وبالمقابل تحصل على حصة من الريع، إن كان على شكل توظيف القطاع العام أو مساعدات أو مكرمات أو خدمات أو ما إلى ذلك، وأن تقبل بهذا الواقع، وإلا كان العقد الاجتماعي أن تقبل بالأمر الواقع، وتحصل على حصتها وإلا فالسؤال الآن: بما أن الربيع العربي كسر حاجز الخوف من كلمة «وإلّا»؛ فكيف سيغير ذلك في مضمون هذا العقد؟

المرحلة التي نحن فيها الآن، هي أننا لا نستطيع أن ننظر إلى الريع كما كان يُنظَر إليه قبل ٣٠ ـ ٤٠ سنة، إذ ليس هو النفط، وليس هو المساعدات الخارجية، فالحكومات الآن والأنظمة قادرة على تريبع أي شيء، وتحويله إلى إيجار متأتٍّ من عملية إنتاجية، يعني الوكالات الحصرية. هي شكل من أشكال الريع، الكفيل، ونظام الكفيل. أنا صُعقت عندما رأيت الرقم ٤٥ في المئة من دخل الأسرة في الخليج يأتي من موضوع الكفيل. قد يكون لديك عملية إنتاجية وفي الوقت نفسه أنت تريّع هذه العملية. لذلك، نحن لا نتكلم على نظام ريعي، إنها منظومة تحوّلت إلى شبكة علاقات، المجتمع نفسه والقطاع الخاص الزبائني جزء منه والمجتمع تطور ووصل إلى مرحلة يتوقع هذا الريع ولا يقبل، وليس سهلًا تعديل أي جزء من أجزائه، لذلك الدولة الريعية هي على الرغم من قوتها ضعيفة لأن هذا الشرط التبادلي يجعلها غير قادرة على تطوير نفسها. وسأتكلم على ذلك. لكن ما حصل خلال أربعة

عقود، وأعود إلى مقولة إن السلطة مفسدة وإن السلطة المطلقة مفسدة مطلقة، وأقول إن السلطة المطلقة المستندة إلى ريع، والسلطة المؤلفة المستندة إلى الريع مفسدة بالمطلق، وأيضًا مستدامة لأن الريع يعطيها هذه القدرة على الاستدامة. والأمر الوحيد الذي فاجأنا بعد ٤٠ أو ٥٠ سنة هو أن الربيع العربي أثبت أن هذه الاستدامة ليست حتمية. هناك شيء بداخل الإنسان يطالب في النهاية بشيء من الحرية والكرامة التي تأتي لنفي هذه الاستدامة. الآن حصلت محاولات عديدة لإصلاح أو تطوير نظام الريع، ورأينا الأدبيات التي تتحدث عن ذلك كثيرًا. لكن في الواقع كل هذه المحاولات للإصلاح فشلت، لماذا؟ أولًا لأن ليس هناك ما يسمى «تغيرًا بالوكالة» (Agent of Change)، فمن هو الذي سيُغير من الداخل؟ لا الدولة أو النظام الريعي له مصلحة، القطاع الخاص الزبائني ليس له مصلحة، ليس كل القطاع الخاص هو قطاع زبائني بالمناسبة، يعني غرف التجارة وغرف الصناعة التي كانت إلى حد ما مسيطرًا عليها من هذا القطاع الخاص، والقطاع الخاص الخارج عن الزبائنية خارج من الزبائنية، لم تكن له قوة حقيقية، ولم يكن ممثلًا، وكذلك النقابات العمالية، إن وُجِدت، فهي كانت جزءًا من المنظومة ومن تشكيلة المنظومة وليست معارضة. إضافة إلى أن أدبيات التحول الاقتصادي كانت تركز على خروج الدولة. هذا الكلام ممكن التحدث به في الدولة المحصّلة للضرائب. أمّا الدولة الريعية (Annotated State)، فكيف تخرج من الاقتصاد، وماذا تفعل هذه الدولة إذا خرجت من الاقتصاد؟ كان هناك مجموعة من التوصيات التي لا علاقة لها بالنظام الريعي، وبالتالي لم تكن، وإذا فعلت شيئًا فهو على الأرجح مضر، لأنه في كثير من عمليات الخصخصة، ولا أقول كلها، كانت تشوبها الريعية التي شابت كل شيء كما الزبائنية. وبالتالي إذا كان هناك احتكار، وغياب للمؤسسات الحقيقية، فلن يتمكّن هذا النظام الريعي والمنظومة الريعية من التطور.

الآن، أحاول طرح سبعة عناصر، إذا أردنا أن ننقل أو نختطف هذه الفرصة التاريخية بكسر حاجز الخوف من الريع وتداعياته والاستبداد، لنقول أين سيصل بنا هذا القطار الذي انطلق مع الربيع العربي.

العنصر الأول: الأهم والضروري، هو التحول الديمقراطي، وأنا أعتقد

أننا نشهد تحوّلًا في الدول العربية كافة، ربما باستثناء بعض الدول الخليجية، في هذا الاتجاه، بمعنى قوة أكثر للأحزاب المعارضة. مشاركة أكثر في الانتخابات، انتخابات بلدية. . . انتخابات نيابية وما إلى ذلك. لكن إذا انتهى هذا المسار في هذه المرحلة، أعتقد أنه سيُفرغ التوجّه الديمقراطي من محتواه، وتتحول الديمقراطية إلى آليات انتخابية، ونحن نعرف أنه في كل دول العالم يمكن اختطاف الانتخابات، ويمكن رشوة الناخبين، ويمكن أن تكون هناك أحزاب قوية ماليًا، والريع هو الذي سيكون الأداة الأساسية لإعادة نظام الريع مع انتخابات الوجوه المختلفة، التي قد تكون وجوهًا مختلفة لكن النظام والمنظومة لن يختلفا كثيرًا على الإطلاق؛ فما هي العناصر الأخرى؟ العنصر الأول ضروري وهو غاية في حد ذاته. كان هناك حوار هل إن الديمقراطية تؤدي إلى النمو، وهل هي وسيلة للنمو أم ليست وسيلة؟ أعتقد أن الديمقراطية غاية في ذاتها. وينبغي ألا ننظر إليها باعتبارها غاية إنسانية؛ إذ على الرغم من أهميتها، فهي ليست كافية في هذا التحول.

العنصر الثاني: أهم شيء في الدولة الريعية هو إعادة الاعتبار إلى مفهوم الثروة الوطنية. من المفجع أن المواطن العربي لا يفكر بأن النفط هو ملْك له، بصفته شخصًا ومجتمعًا، وبالتالي هو الأولى في أن يراقب من خلال الممثلين الشرعيين. وقضية ملك المجتمع والأجيال القادمة الثروة الوطنية تآكلت عبر أربعة عقود من الزمان. وحتى الآليات الاقتصادية، وعندما نتكلم على مفهوم الشراكة بين القطاع الخاص والعام (P.P.P) فإن الدخل المحلي الإجمالي لا يقيس مدى استهلاك، أو مدى نضوب الموارد الموجودة؛ مفهوم الشراكة، كمثل الأسرة التي تبيع أثاثها وتقول إن لديها دخلًا. الشراكة لا تقيس بيع الأصول ولا تطرحه من الناتج المحلي الإجمالي. وهناك الآن أدوات قياس أخرى تبني ما يُسمى بالدخل القومي المُعدّل (Adjusted National Income)، حيث تبيع الدولة أصولها، إن كان بالخصخصة أو بغيرها، تطرح من النتاج القومي، ولا يجوز أن تظهرها كأنها عائد إيجابي؛ فنحن بحاجة إلى أن نفهم الثروة الوطنية، نقيسها ونقيس قدرة الدول على النمو بالمقياس الصحيح وليس بالمقياس الخطأ.

العنصر الثالث: ربما يكون هذا العنصر هو الأهم في فهمنا الريع بدلًا من الفهم المبني على أصل الريع ومصدره، إن كان مساعدات أو نفطًا، أن

ننتقل من حاكمية الموازنة إلى حاكمية المال العام، ما يدفع أنظمة الحكم في المنطقة العربية إلى تفضيل الريع. إن زيادة مدخولها من الريع أسهل وأخفض كلفة وأعلى عائدًا من زيادة مدخولها من الضريبة. أي دولة، تريد أن تحصل على مليار دولار أسهل عليها أن تحصل عليها إما من النفط أو من مساعدات خارجية إذا تمكّنت من أن تذهب إلى مواطنيها، وتجد طريقة لزيادة هذا الريع بمقدار مليار دولار، وبالتالي اختلّت العلاقة بين المجتمع والدولة وحسابات الدولة مختلفة، خصوصًا أن الكلفة السياسية لهذه المصادر تختلف من الكلفة الخارجية عنها من الكلفة الداخلية؛ فإذا أخذت أنا مساعدات بمليار دينار من دولة عربية أو دولة أجنبية، هذه الكلفة لا تدخل في حساب الربح والخسارة الذي يجب أن تدخل فيه من وجهة نظر الثروة الوطنية. ولا يشارك المواطن في معرفة ما هي الأرباح والخسائر المتأتية من هذا. إذا ما عادلنا، أن تفكر الدولة ويكون المواطن جزءًا من خلال ممثليه. هل مصدر الدخل أفضل لو رفعنا الضريبة، ضريبة الدخل، أو أستجدي، أو أصرف من الأصول النفطية الموجودة على حساب الأجيال القادمة؟ هذه المفاضلة في حد ذاتها موجودة، وإذا ما أوجدناها بشكل مؤسسي ستبقى باستمرار حتى في ما بعد التحول الديمقراطي، وأي حكومة، وأي نظام سيلجأ إلى الريع بدلًا من اللجوء إلى المجتمع، وإلى الحل الضريبي. لكن هذا ليس قدرًا، ليست الدول كلها التي لديها مصادر تتصرف بهذه الطريقة. النرويج مثلًا من الدول التي تفضّل الضريبة على الريع، لأن هناك عقدًا اجتماعيًا ملزمًا لإبقاء هذا الريع وعوائده للأجيال المقبلة؛ إذ ليس هناك شيء قدري من أن الريع يستنفد على حساب المصلحة، مصلحة المواطن. النفقات أيضًا، الأنظمة العربية تعتقد أن إنفاق الريع بحرّية أكبر بكثير عن ما تنفق الدخل المتأتي من الضريبة، لأن الدخل المتأتي من الضريبة يدرج في الموازنة، والدخل المتأتي من الريع في كثير من الأحيان من النفط ومن المساعدات الأجنبية هو خارج الموازنة، وبالتالي هذا موضوع مؤسسي، وليس غيبيًا. إذا لم يسيطر المجتمع من خلال ممثليه على مصادر الريع كافة وطرق إنفاقه، ويصبح إنفاق مئة دينار من ضريبة الدخل، ومئة دينار من النفط، أو مئة دينار من المساعدات يخضع جميعها لآليات الرقابة نفسها والمساءلة والمحاسبة، ستبقى أي

حكومة مفضّلةً كثيرًا الإنفاق من مصادر الريع على الإنفاق من مصادر موجودة في الموازنة، وبخاصة للرقابة.

العنصر الرابع: الاقتصاد الريعي الذي فشل فشلًا ذريعًا في التنمية إذا قسناها، بمعنى التنمية الحقيقية بمعالمها الإنسانية، والأهم هو أنه فشل فشلًا ذريعًا في خلق فرص عمل. هذا الفشل بالمناسبة، في الدول العربية كافة، وليس هناك دولة عربية واحدة نجحت في أن تخلق فرص عمل متكافئة مع العدد والكم والكيف الذي أصبح عليه الشباب العربي. وهذا من طبيعة الريع، لأن الريع لا يُحفّز، وليس المطلوب من الاقتصاد الريعي، وهو نقيض الإنتاج، ونقيض هذه العملية، ولا أستطيع أن أخوض كثيرًا، لكن هناك كثيرًا من المقاييس حول فشل هذا الاقتصاد الريعي. الآن الانطلاق إلى الاقتصاد الإنتاجي يتطلّب سحب الريع من القطاع الخاص. طالما القطاع الخاص، ينتظر الزبائنية ويقيّم أهمية أن يستثمر أمّا أن يكون مقربًا من الريع، أو يكون منتجًا مُخاطرًا ومنافسًا، دائمًا سيختار الطريق الأسهل، أي قربه من مصادر الريع؛ فإذا ما جُففت هذه، ووُضِعت في صناديق سيادية عليها رقابة، واستُثمرت في بناء الثروة الوطنية وليس في شراء الولاءات والوكالات وما إلى ذلك، لن نستطيع الانتقال من الاقتصاد الريعي إلى الاقتصاد الإنتاجي التشريعي. وهناك أمثلة عديدة من اقتصادات ريعية: تشيلي، إندونيسيا، انتقلت من الاقتصاد الريعي إلى اقتصاد إنتاجي عبر ضبط للريع وضبط لاستعمالات الريع، والسماح للاقتصاد بأن يكون اقتصادًا حقيقيًا ومنافسًا.

العنصر الخامس: ربما من الأهم في منطقتنا العربية هو الانتقال من عنصر بشري مذعن إلى عنصر بشري خلّاق. هذا يتطلب أمورًا عدة، منها نشر ثقافة ووعي ديمقراطي، المواطنة، الحل التطوعي، العمل ضمن فريق، كل ذلك من القيم التي لم تبنها المنظومة الريعية وإصلاح التعليم العالي، والتعليم المبكر في رياض الأطفال أيضًا، الذي أصبح الآن في دول العالم التي تهمها الإنتاجية، وتُدرك أن الطفل في السنوات الخمس الأولى يكتسب أهم قدراته المعرفية.

العنصر السادس: هو من محاصصة الريع إلى إعادة توزيع الدخل

والحماية الاجتماعية، أنا لا أعتقد، ونحن نستعمل تعبير التوزيع، أن الدولة الريعية توزّع. إنها لا توزع أو لا تعيد توزيع، لأن هذا الريع لم ينتج من قبل المجتمع ومؤسساته، هي تحصص وهي محاصصة، وقد يكون لبنان هو الاستثناء لهذه المحاصصة التي صارت ليس على مستوى الدولة، بل على مستوى محاصصة بين الطوائف في هذا الريع. هناك حاجة، والدولة الريعية غير قادرة على إعادة التوزيع، بمعنى أن الأنظمة العربية لم تبنَ على أساس مكوّن ضريبة الدخل، وضريبة الدخل التصاعدية حتى تعيد توزيعها. لقد بنيت على أساس ـ خجلًا فقط ـ ضريبة غير مباشرة، وبشكل قليل جدًا، الضريبة المباشرة، معظم دول العالم الآن تتأتى العدالة الاجتماعية فيها من نظامها الضريبي الذي يُعيد توزيع الدخل، وخصوصًا الدخل المتأتي من المضاربات ومن الربح الرأسمالي. ليس هناك قانون ـ أرجو أن أكون مخطئًا ـ دخل عربي واحد يشمل ضريبة على الأرباح الرأسمالية. المقولة إن هذا يهيج الاستثمار، وإذا كان هذا الكلام صحيحًا، علينا أن نسأل كيف كل دول العالم لديها استثمار، وتستقطب الاستثمارات، الحماية الاجتماعية أيضًا، والانتقال من التوزيع الريعي إلى توزيع مبني على حماية اجتماعية حقيقية، ومبني على المواطنة، الضمان الاجتماعي، التأمين الصحي، تأمين الأمومة، تأمين التوقف عن العمل، ومرتبط ـ وهذه نقطة مهمة جدًا ـ بالمواطنة وبالتشغيل لمن استطاع أن يعمل. وهذا جزء أساسي من فكرة الانتقال إلى دولة الإنتاج، وهذا ما فعلته كل من ألمانيا واليابان، حيث تم ربط المنافع الاجتماعية كلها بعد الحرب بمبدأ العمل، إلّا أولئك الذين لسبب أو لآخر لا يستعطون العمل لأسباب حيوية، أو العاطل عن العمل، يُعطى دعمًا إلى حين يجد عملًا آخر. ربط الحماية الاجتماعية بالتشغيل والمواطنة، كحق، هو غاية في الأهمية.

العنصر السابع: هو العنصر الأخير، وأعتقد أنه مكمّل لهذه العناصر، هو الانتقال من التشرذم السيادي العربي إلى تكتل سيادي عربي. أعتقد أنه من الفاضح أننا الآن نسمع عن منظومة البريكس، المؤثرة على المستوى العالمي، والتي هي منظومة تشمل البرازيل وروسيا والهند والصين وجنوب أفريقيا. هي قوة مؤثرة، وليس هناك وجود لدول عربية متفرقة، مجموعة على المستوى الدولي. أنا لا أتكلم على دولة عربية واحدة، بل وصلت إلى

قناعة أن الممارسة الديمقراطية يجب أن تكون على مستوى الدول، والانتقال من الدولة إلى انتقال أكبر. إذا لم يبن هذا الانتقال على أسس ديمقراطية، فسوف يعاني في المستقبل، لكن هناك مصالح. ولا أتحدث عن الاكتفاء الذاتي العربي بالطريقة الرومانسية التي كان من الممكن أن نتحدث عنها في السابق. الآن الدول كلها والتجارة العالمية مفتوحة، لكن هناك مصالح مشتركة تتعلق بالنفط والغذاء، تتعلق بالموقف العربي من منظمة التجارة العالمية (WTO) الذي تحدثت عنه ذكاء مخلص الخالدي. ما هو الموقف العربي من مسألة أسعار الغذاء. نحن في منطقة مستوردة للغذاء، فهل تبلور أي موقف عربي موحد يدافع عن هذا؟ في هذا العالم إذا لم يكن هناك تكتل سيادي عربي فإننا نفقد القدرة على معالجة القضايا الست السابقة لهذا العنصر السابع.

سأترككم مع مقولة أنا وضعتها لكن بناء على مقولة أخرى. تبدأ المقولة: «إن مناعة الدولة تتأتى من قدرتها على حماية كيانها ومصالحها؛ وحماية كيانها ومصالحها تتأتى من قواها الذاتية؛ وقواها الذاتية تتأتى من القاعدة الضريبية؛ والقاعدة الضريبية تتأتى من قوتها الاقتصادية؛ وقوتها الاقتصادية تتأتى من دولة القانون والمؤسسات والمواطنة». الآن هذه صياغة مطولة وترجمة حداثية لمقولة أخرى: «الملك بالجند، والجند بالمال، والمال بالخراج، والخراج بالعمارة، والعمارة بالعدل». وهي من **مقدمة** ابن خلدون.

وسؤالي الأخير الذي أترككم به، هل آن أوان أن نقطع عِرقًا؟

***

- **داوود خير الله**

أتساءل، قلتم إن في الاقتصاد الريعي شيئًا من الاستدامة، وإن «الربيع العربي» هدد هذه الاستدامة. أتساءل ما إذا كان هذا التهديد يرتبط بكون الاقتصاد الريعي كاملًا، بمعنى أن مصدر الريع واحد، أو تعددت المصادر؟ لأنه إذا نظرنا إلى الدول الخليجية ذات المصدر الريعي الواحد كم هي مهددة بالربيع العربي؟ ثم ما هي العوامل التي دفعت تشيلي وسواها من الدول إلى تحجيم الاقتصاد الريعي واستبداله باقتصاد إنتاجي؟

● **عمر الرزاز**

ذكّرتني أن هناك بندًا واحدًا لم أمر عليه، وهو البند الأخير «الربيع العربي»، وتغيير نظام المنظومة. وهذا يتعلق بموضوع الاستدامة وهذا سؤال مفتوح؟ هل ما يريده المواطن العربي هو ضبط الريع والحد من الفساد المستشري؟ أحد الإخوان استعمل تعبيرًا أعجبني وهو «الاقتصاد الغنائمي». بعض الدول العربية تحولت من دول ريعية إلى دول غنائمية، يعني استفحل موضوع التوزيع النسبي للثروة، استفحل بشكل مخيف، وليس كما قلنا إن الدولة الريعية أداة لتوزيع الدخل. والفقر في المنطقة العربية، هو فقر نسبي. فهو نظام مستدام بمعنى ما دام الريع موجودًا، وما دامت بعض الأنظمة قادرة على مضاعفة إنفاق الريع، كما رأينا في الأشهر الأخيرة في بعض الدول النفطية. قد تشتري الوقت لكن أثبت «الربيع العربي» أن هناك في قضايا التشغيل في قضايا الحرية، في قضايا التوزيع، لن يرضى عنها الإنسان العربي الآن أو حتى بعد سنتين أو أربع سنوات، ستبقى قضايا خلافية. سؤال من أين أتى التحول في الدول الأخرى؟ أتى من الفئات غير المنتفعة وغير الراضية عن هذا الواقع، إن كان في أوروبا أو تشيلي وإندونيسيا، التحول الذي حصل في إندونيسيا حصل في عشر سنين، لم يحدث بلمحة.

المناقشات

امحمد مالكي

بحث ذكاء مخلص الخالدي على درجة بالغة الأهمية من ناحية الجانب الدولي، وأعتقد أن خير هذا الجانب في أعمال الندوة كان محدودًا، فشكرًا لها على هذا.

أتوقف عند بحث عمر الرزاز. الحقيقة أرجعنا هذا البحث في ما أظن إلى الملاحظة التي طرحها بشارة مرهج سابقًا، حول بعض القضايا النظرية، وأود أن أقف عند بعض المصطلحات والمفاهيم التي وردت في بحث «مفهوم العقد الاجتماعي»، ربما في الحالة العربية على وجه الخصوص. يكون محبذًا أن نعتمد هذا المفهوم بقدر من النسبية. يفترض العقد الاجتماعي وجود إرادتين يحكمهما ميزان قوى لكنهما موجودتان، ويفترض بالعقد الاجتماعي الحد الأدنى من الثقة. في الحالة العربية أعتقد أن هذا العقد الاجتماعي الضمني الذي تحدث عنه، وفي الشق الثاني المتعلق بالبديل، بعناصر التغيير التي طرحتموها في الدراسة. تحدثتم عن الإذعان. أعتقد تجاوزًا أنها تتحدث عن عقد اجتماعي. لأن السلطة اغتُصبت ولم يكن هناك توافق على الدولة، على بناء الدولة، والعلاقة بين الدولة والمجتمع، عنصر الرضى في حده الأدنى ضعيف جدًا. لا أتحدث عن عقد اجتماعي، لكن في اللغة والكتابة نستعمل هذا المصطلح.

الأمر الثاني الذي أود التوقف عنده، هو استعمالكم كثيرًا الريع والدول الريعية والريعية. ربما هذا المصطلح استُعمل في الأدبيات، كما تعرفون وكما نشرتم أنتم، ربما ينطبق بدرجة أساسية على الدول النفطية، الدول

التي يشكّل النفط فيها أساس الثروة. لكن أنا أميل إلى استعمال نظام امتياز. في البلاد العربية لا يوجد نظام مواطنة، بل نظام امتياز؛ في نظام الامتياز العلاقة بين المجتمع والدولة، والعلاقة بين الحاكم والمحكومية لا يكون الولاء للدولة باعتبارها شخصًا اعتباريًا أو معنويًا، فهي إمّا ضعيفة وإما غير موجودة، لكن يكون الولاء للحاكم هو الذي يوزع المنافع، ونصيب الفرد من هذه المنافع تحدده درجة ولائه للحاكم. لهذا نلاحظ في البلدان العربية، مع الآسف، لا يوجد نظام من أجل إقامة نظام مواطنة، بقدر ما يوجد السعي إلى التموقع ضمن نظام امتياز. هذه نقطة أعتقد أنها مهمة جدًا. وأنهي بالاستدامة التي تحدث عنها خير الله؛ وأعتقد أننا يجب أن ننظر إلى الموضوع بقدر كبير من النسبية. صحيح أن الريع يغذي السلطة ويسمح لها بإعادة تجديد «شرعيتها» واستمالة الناس والمواطنين إليها، لكن هذا أمر نسبي. أنا أعتقد الدول كلها التي لها ريع نفطي اشترت السلم الاجتماعي، اشتريَ السلم الاجتماعي في الجزائر، وفي دول الخليج. لكن أعتقد أن المعركة الكبيرة العربية هي الآن معركة كرامة بدرجة أساسية، وليست معركة القوت اليومي فقط.

محمد عبد الشفيع عيسى

ما أريد قوله هو نوع من السجال، أو الجدل الذي لا يفسد للود قضية، انطلاقًا من إعجابي الشديد ومحبتي للكلام الذي قيل، بالنسبة إلى ذكاء مخلص الخالدي. كنت أود أن أسأل هل فعلًا تعتبرين أن قطاع المنظمات غير الحكومية يدخل في عداد القطاع الخاص بالمعنى الواسع؟ يُهيَّأ لي أن هناك نوعًا من التوسع في المفهوم بهذا الشكل، وقد يكون من الأنسب أن نقصر القطاع الخاص على الأنشطة الهادفة على الربح. أمّا المنظمات التي لا تتوخى الربح (Non Profit Organization) من الصعب إدخالها في إطار القطاع الخاص. وللمنظمات غير الحكومية وغير الهادفة للربح إطارها الخاص أيضًا، الذي نشأت به، كما قالت الخالدي، توسعت بعد نهاية الحرب الباردة، نتيجة سقوط التنظيمات العقائدية والحزبية، فكانت المنظمات غير الحكومية البديل الجديد من الأشكال القديمة للعمل السياسي والعقائدي.

النقطة الثانية، تكلمتْ على القطاع العائلي، وعملت نوعًا من التمييز

بين القطاع العائلي وقطاع الأعمال، ألا يحسن أن نعتبر أن القطاع العائلي هذا نوعًا من قطاع الأعمال، لكن على المستوى الصغير والمتوسط؟ يعني الـ (Small Skill and Middle Skill Enterprise) إلى حد كبير، وبالتالي هو قطاع أعمال صغير وقطاع متوسط وكبير، ومن هنا يمكن أن ينحل موضوع القطاع الخاص بوصفه قطاع أعمال على المستويات المختلفة. هذا من ناحية المفاهيم فقط.

النقطة الأخرى التي أحببت أن أناقش فيها أيضًا، هي منظمة التجارة العالمية. أنت قاربت الموضوع برقة، وقلتِ إن المنظمة تدعو إلى الحرية الاقتصادية وتُحابي القطاع الخاص، وكنت أتمنى أن تتعمقي قليلًا، ونقول إن هذه هي فلسفة منظمة التجارة العالمية التي عايشتها الدول المتقدمة في لحظة ما، لفتح أسواق، لأن الحرية الاقتصادية هي الغطاء الأيديولوجي لعملية التوسع في أسواق الدول الأقل نموًّا والدول النامية. وفي هذا كلام كثير. أيضًا في بحثك هناك نقطة، هي الخاصة باتفاقيات الشراكة، وقلتِ إنها تحاول نشر الديمقراطية وعقيدة الحرية الاقتصادية، واستدركت، فقلتِ إن هذا يتم بصورة شكلية وليست موضوعية. دعينا نسير قليلًا في العمق، ونقول إن الحديث عن الديمقراطية، والحديث عن الحرية الاقتصادية ليسا أكثر من ذريعة سياسية، تستعمل في سياق السياسة الخارجية لتحقيق أهدافها الاقتصادية. هذه وجهة نظري الشخصية على أي حال.

بالنسبة إلى عمر الرزاز، لمس امحمد مالكي النقطة التي كنت أود التحدث فيها، وبسرعة، وهي مفهوم الريع والدولة الريعية. هذا المفهوم استُعمل في الأدبيات العربية في أواخر السبعينيات وأوائل الثمانينيات، وبخاصة من خلال أعمال المعهد العربي للتخطيط في الكويت في ذلك الوقت. وكان الاقتصاديون العرب يحاولون أن يبحثوا عن مفهوم يلملم شتات الواقع، وكان في ذلك الوقت أقرب ما يكون إلى الانطباق على الدول النفطية في مرحلتها الأولى بعد الصدمة النفطية في عام ١٩٧٣، حينما كانت الدول تقتصر على تحصيل عوائد النفط وتوزيعها بشكل معيّن على المواطنين بشكل متفاوت، إنما حاليًا أصبح مفهوم الريع ربما لا يكون هو الأدق في التعبير عن الواقع الاقتصادي في الدول العربية. ونحن في

مصر ناقشنا هذا الموضوع طويلًا في وقت من الأوقات في الثمانينيات عندما نشأ مفهوم ثانٍ هو مفهوم الطفيلية. وكان هناك وجهة نظر تقول إن الأدق هو القول إن هذه الدول ليست ريعية وليست طفيلية، وإنما ذات موقع هامشي من النظام الاقتصادي العالمي، وإذا شئت الدقة من وجهة نظري الشخصية، فهي ذات موقع هامشي من النظام الاقتصادي الرأسمالي العالمي، بدليل أن الأنشطة الأساسية في هذه الدول ليست أنشطة ريعية، إنما هي أنشطة إنتاجية بمعنى ما. مصر مثلًا، القطاع الخاص فيها ينشط في الصناعات التحويلية، وينشط في الزراعة، وينشط في مجالات إنتاجية مختلفة صعب أن نوصفها أنها ريعية بالمعنى الدقيق، لكن كلها ذات موقع هامشي، بالنسبة إلى النظام العالمي، وتدعم التهميش والانكشاف في الداخل، وحتى المصادر التي كنا ندعوها نحن الاقتصاديين المصريين في الثمانينيات الأربعة الكبار، التي هي تحويلات العاملين المصريين من الخارج، وصادرات النفط، والسياحة، وعائدات قناة السويس، يصعب أن نصفها أنها أنشطة ريعية. لأن كلًّا منها يقابله جهد إنتاجي بمعنى ما، وقد يكون الأنسب أنها ذات موقع هامشي من المنظومة العالمية، والدليل على ذلك إذا أخذنا إندونيسيا، هي في الحقيقة لم تكن ريعية بالمعنى الدقيق، هي كانت ذات موقع هامشي، ودول ذات محصول واحد، وكانت ذات اقتصاد مزدوج، فعندما عملت تنويعًا للاقتصاد، أصبحت أكثر قدرة على التعامل المستقل مع السوق الرأسمالية العالمية، وبالتالي تغلّبت على هامشية وضعها. ومن ثم فإن مفهوم الريع أضيق من أن يستوعب الواقع الاقتصادي المتنوع.

عروس الزبير

القضايا الكبرى التي سنطرحها ستكون مع عمر الرزاز، انطلاقًا من أحد العناصر السبعة، ودائمًا عندما نتكلم على ذهنية التنمية والتحول الديمقراطي نقوم بعمل سبعة عناصر، حتى في تقارير التنمية الإنسانية دائمًا سبعة عناصر محددة في كل أطروحتنا سبعة عناصر. الكون خلق في سبعة أيام، والقضية محددة بهذا الشكل، لنحاول قليلًا أن نُعدّل من هذا الرقم، بالإضافة نوعًا ما. ذكرت عنصر المواطن المذعن، نشكرك على ذكر المواطن، لا بد من

أن تكون كلمة مواطن عنصرًا جوهريًا في طرح الموجود في هذه القاعة. لأن المواطن ليس بالضرورة دائمًا مذعنًا، وإخراجه من هذا الإذعان إلى المواطن الخلّاق، يتطلّب عملية أخرى هي إخراجه من عقلية «البايلك»، وتستعمل في المغرب العربي، أي عدم اهتمام، وإن كل شيء هو ملك الدولة، لأن «الباي» هو الذي كان يحكم في منطقة المغرب العربي، والأراضي كلها والريع والثروة هي ملك للبايلك، وبالتالي إفسادها ليس مشكلة، ولهذا في كثير من الأحيان عقلية البايلك تُساهم في تنمية اقتصادات الريع، لكن بعض المواطنين يستفيد من هذا المنطق، منطق أو وعي البايلك.

إضافة إلى ذلك، أمحمد مالكي لست متفقًا معك على الإطلاق، قضية ممارسات اقتصاد الريع، ليست حكرًا على الدول النفطية، وإنما نحن نضيف العنصر الثامن هو عنصر اقتصاد الخدمات، والاقتصاد المحول للشركات المحولة؛ إذ كثير من الدول العربية يعتمد اقتصادها على اقتصاد الخدمات الموجّهة إلى الخارج. حالة مصر، وقضية السياحة، حالة تونس، عندما نقول اقتصاد خدمات نتكلم على المستفيد، هو المستفيد الأول من اقتصاد الخدمات، هي الفئة الأوليغارشية، تتحكم بها أقلية، ونحن نعرف عائلة آل مبارك في مصر؛ وآل طرابلسي في تونس! هذه أهم إشكالية وأسباب الثورات الشعبية هو اقتصاد الخدمات. باختصار لا بد من أن نفسر هذه النقطة لأن اقتصاد الخدمات ما هي ميزاته؟ هو قلة قدرته على استيعاب اليد العاملة مهما كانت درجة مهنيتها. سواء كان الإطار الجامعي أم العامل المتخصص أم العامل غير المتخصص، هي تحتاج إلى نسبة قليلة من المجموع الكلي من خريجي الجامعات؛ وخريجي الجامعات هم كانوا أصحاب المبادرة، أو مثلوا قوة التغيير أو المطالبة بالتغيير في الوطن العربي. إذًا، لي رجاء، أنه إن كان ممكنًا أن نزيد في الرقم من سبعة إلى ثمانية، ونضيف اقتصاد الخدمات واقتصاد الشركات الممولة كذلك، وحالة تونس وحالة المغرب أمامنا.

عبد النبي العكري

طُرحت سابقًا في هذه الندوة فكرة الدولة الغنائمية، وهي فكرة بدأت تتبلور ضمن «الربيع العربي»، وفي اعتقادي هي فعلًا بحاجة إلى تجاوز

فكرة الدولة الريعية. صحيح الدولة الريعية تتأتى من مصادر الدخل والريع، لكن كانت تحرص إلى حد ما على إعادة توزيع هذا الريع بتفاوت. وإلى حد ما كانت تقدم الرعاية إلى المواطنين. لكن التطور حاليًا في دول النفط أو في غيرها، هو في تحولها إلى غنائمية، بمعنى أن الدولة غنيمة. البلد كله غنيمة. لذلك نرى أن هناك أصحاب الثروة، واحتكارًا متزايدًا، وتقلّصًا لدائرة المستفيدين من الاقتصاد ومن الدولة. وأقدر أن أقول إن الدولة أصبحت تختزل بعصبة حاكمة. ونجد في دول استبدادية مثل تشيلي أن بينوشيه سقط، لكن الدولة حتى في ظل بينوشيه هي دولة مؤسسات وقواعد. . . دولة غير عادلة، ولهذا نجد في بلدان عربية عندما ينهار رأس الدولة أو تنهار العصبة، تنهار الدولة بأسرها. ونحن نرى الفوضى التي تعم هذه البلدان. إذًا نحن بحاجة إلى تطوير هذه الدولة الغنائمية، وفي اعتقادي أنها أصل المشكلة، أو أن أس المشكلة هو هذا الاندماج وضيق القاعدة للدولة واختزالها في هذه الصورة.

النقطة الأخرى التي أود طرحها هي مسألة منظمات المجتمع المدني. طبعًا منظمات المجتمع المدني ليست في فراغ، وليس الحكّام ملائكة، ولا خارج المحاسبة، لكن تصويرهم على أنهم شر مطلق خطأ، وعملاء للخارج أو غيره، منظمات المجتمع المدني الدولة تحاربهم بطريقتين: إمّا الإلحاق وإمّا الإخفاق؛ ليس هناك فسحة. . . ليس هناك مجال. منظمات المجتمع المدني تطوّعية، لها دورها، ولها الحرية في العمل، ولها النقد. لأن هناك مركزًا يخضع الآخرين، ولذلك في اعتقادي أننا حين نتكلم على دور منظمات مكافحة الفساد والشفافية، كم دولة عربية فيها مثل هذه المنظمات؟ لا يزيد العدد على عدد الأصابع، لأنه عندما نتكلم على الفساد، فإنك تعرف الجرائم والمُحرّمات، أنت تهدد الاقتصاد. هناك حاجة إلى إصلاح المجتمع المدني وهناك تدقيق على الجميع، والمجتمع المدني والمنظمات الأهلية ليست أقل وطنية من أصحاب المال والدولة، وكذلك نحن بحاجة إلى نظام للمحاسبة والشفافية والنزاهة، للكل، ويطبق على الكل وليس على فئة.

شيء آخر، مشكلة منظمات المجتمع المدني، لماذا نأخذ مالًا على

شكل مساعدات من الخارج؟ لأن ليس هناك آلية لصناديق وطنية لتمويل هذه المنظمات. ولذلك تلجأ إلى الخارج، والدولة تلجأ إلى الخارج، ودولنا تشحذ من الخارج. لماذا هم يحق لهم، والآخرون لا يحق لهم؟ أو هم أنزه من الآخرين؟ يجب أن يكون هناك نظام، كيف يتم التصرف بالمساعدات الخارجية سواء من الدولة أم من الحكومات أم من قطاع الأعمال أم المجتمع المدني؟

جميل مطر

مرجعياتنا في هذه الندوة، مرجعيتان: **الأولى**، هي النظام الاقتصادي العالمي، كنا نتحدث على مدى يومين، وفي ذهننا أننا نتحدث عن الوطن العربي بصفته تابعًا للنظام الاقتصادي الدولي. المرجعية **الثانية**، هي التي أشار إليها عمر الرزاز بتوفيق كبير، ثورات «الربيع العربي». كانت هاتان المرجعيتان دائمًا في خيال المجتمعين في هذه الندوة.

أنا لست خبيرًا في شؤون الشركات، ولا في شؤون الفساد، ولا في القطاعين العام والخاص، إذ لاحظت أننا مع وجود الخبرات المتعددة في هذه الندوة، وجدت عدم اتفاق على الكثير من النقاط بينهم حول هذه المواضيع. الأمر الوحيد الذي أفهم فيه قليلًا، وأعرف أنكم جميعًا تتفقون معي فيه، أن المشكلة هي أن النظام الاقتصادي العالمي الجديد في أزمة، أميركا في أزمة، جميعنا لا ينكرها وتزداد تدهورًا كما تعرفون. منطقة اليورو والمنطقة الغربية كلها في أزمة، أزمة تتفاقم يومًا بعد يوم، وهذا نعرفه جيدًا، ونعرف أيضًا أن المؤسسات الدولية تعاني أيضًا مشكلات في الأربع أو الخمس سنوات الأخيرة. المؤسسات الاقتصادية الدولية كلها تعاني مشكلات وأزمات، إذًا العالم الاقتصادي الذي يحيط بنا، والذي ينفعنا أو ننتفع به، هو في أزمة؛ في هذه الظروف قامت ثورة الربيع. أنا لا أقول مصادفة تمامًا، بل أقول إن المصادفتين أو الحادثتين، أزمة ٢٠٠٩، مع نشوب الثورة العربية ابتداءً من عام ٢٠١١، متصلتان إلى حد ما بما يثبت في رأيي فشل النظام الاقتصادي العالمي في معالجة قضايا منطقة الشرق الأوسط إلى جانب أسباب محلية لا أنكرها على الإطلاق.

ما أقوله في هذا الشأن هو أنه إذا كانت الثورات لا تزال تستطيع أن

تفعل شيئًا، وأنا أعلم أن هناك اتجاهًا بين شباب الثورة في مصر، وأقول شبابًا بالمعنى الواسع للكلمة، وأظن أنه ممكن الاستدراك، فهناك كبار السن أيضًا. هؤلاء يفكرون الآن في قيادة أو الدعوة إلى حركة عالمية لتثوير المؤسسات الدولية. ولدينا مثال واضح جريء، منذ عشر سنوات، وكاد ينجح في الأمم المتحدة، هو إعادة إصلاح الأمم المتحدة، الأمم المتحدة تحتاج إلى أكثر من إصلاح. تحتاج إلى ثورة، ثورة من جديد لهذه المؤسسة الدولية، وثورات في المؤسسات الاقتصادية الدولية كافة. ويساعدنا في هذا بحسب اتصالاتنا الأولى، جماعة البريكس التي أشرنا إليها؛ هناك تنظيمات قوية في البريكس تدعو إلى تثوير النظام الاقتصادي العالمي، ومنه تثوير المؤسسات الدولية. لذلك أطرح وأرجو أن يكون في التقرير النهائي لهذه الندوة، أن يتوجه بشكل ما إلى الثورة العربية، وإلى الثوار العرب والثورة العربية ليست ابنة اليوم؛ وأرجو أيضًا ملاحظة أن ما يحدث الآن محبط لآمال بعضكم؛ ففي بعض الثورات العربية، الأمر سيطول إلى سنة أو سنوات طويلة؛ فهي ليست بثورة يوم، أو أزمة رئيس، أو إزاحة حزب؛ هذه ثورة لا تتخيلوا مدى الأبعاد التي تعمل من خلالها.

ابتسام الكتبي

مداخلتي تنصب على ما عرضه عمر الرزاز، بالنسبة إلى الريع. لدي استفسار عما قلتَه أن ٥٠ في المئة في الخليج يتأثرون بالريع عن طريق الكفالة؟ يعني هل هناك مصدر؟ أعرف عائلات كاملة لا تعتمد على ريع إلا إذا كان يعتبر راتب رب الأسرة، أو لأنه جاء من دولة ريعية فيعتبر ريعًا؟ أشكك قليلًا في الرقم. مسألة دول الإنتاج مقابل الريع أيضًا، هذه كانت دائمًا مقابلة في المسألة الديمقراطية. لكن على مستوى التعامل هما على الخط نفسه من حيث الاستبداد، من حيث العقلية الغنائمية. هل نحن نرصد طبيعة دولة أو طبيعة نظم ضمن اقتصاد معيّن؟ طبعًا هناك دول شبه ريعية، وليس بالمطلق، مثلًا ننظر إلى الجزائر، ونقابلها بدول الخليج، الدولة النفطية في حالة دول الخليج لديها خصوصية معينة. لأنها بالمطلق تعتمد على عائد اقتصادي واحد، وبالتالي يمكن كان لهذا دور في تشكيل البنى السياسية والاجتماعية والثقافية داخل هذه الدول، هي مسألة مستقبل الدولة

الريعية الذي كان مطروحًا قبل الربيع العربي. باعتبار أن الدولة الريعية هي دولة هشة، بمعنى أنها منكشفة لأنها معتمدة في أساسها على الريع والتوزيع. الآن عندما أنظر إلى تأثير الربيع العربي إن جاز قول هذا، بالمنطق نفسه تعاملت هذه الدول، استُخدم الريع هناك في البدايات، في السبعينيات لشراء ولاءات، الآن يُستخدم هذا الريع أيضًا في درء مخاطر هذا الطوفان القادم من المنطقة العربية، يُستخدم كما استخدم في السابق في إدارة علاقات مع المنطقة العربية، أيضًا هناك نوع من استخدام هذا الريع في تكوين نادٍ للملَكيات مقابل نادٍ للجمهوريات هل نستطيع أن نقول أيضًا، لا تزال الدولة الريعية منكشفة، إلى أي حد ومدى ستظل هذه الدولة في إطار دولة بمؤسسات بعد أن يذهب هذا الريع؟

علي نصار

أولًا بالنسبة إلى الأمر الذي تكلمت به ذكاء مخلص الخالدي أتمنى دائمًا في موضوع المنظمات غير الحكومية العربية التي تعمل في الدوائر الدولية، يعني الأمم المتحدة أو منظمة التجارة العالمية، أن تتوقف قليلًا بصبر ودقة أمام وضع هذه المنظمات، لأن هناك كثيرًا من الكلام الذي يمكن أن يُحكى حول هذا الموضوع، وأتمنى أن لا تأخذ دورهم، وكأنه صار من المسلمات التي لا تناقش بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، أُثني على الفكرة وعندما تحدثت عمّا يسمى بالشراكة المتوسطية، إنها بالفعل هي أداة من ناحية الاتحاد الأوروبي، أداة في السياسة الخارجية، وأكثر من ذلك، أن يصير نقاشًا حول أنها أداة في تقسيم وإعادة تقسيم العمل الإقليمي، بين الضفة الأوروبية للبحر المتوسط، والضفة العربية، لأن تركيا لديها وضعها الخاص، والكيان الصهيوني معها، فيبقى العرب والأوروبيون. هذه إشارة مهمة. ما قاله الرزاز حول موضوع أن الديمقراطية تؤدي إلى النمو، وهي غاية في حد ذاتها. هذا الأمر، والوقت لم يكن يسمح، أن هناك تصريحات أوروبية وأميركية طبعًا، وفي تقارير صحافة إحصائية وغيره، تحكي عن المغرب حرفيًا وعن مصر... مصر القديمة، وعن العراق تحت الاحتلال، وسلطة الحكم الذاتي الفلسطيني، ولبنان، بأنهم أفضل الديمقراطيات. إذا ناقشنا الأمر ليس من وجهة نظرنا، بل من منظور التنمية المستقلة لأنني

شخصيًا أشدد عليه. لأننا إذا ناقشنا أفق المنطق الإنشائي النيوليبرالي عن النمو، نلاحظ أن هذا يحتاج إلى تدقيق. وفي ما يخص مسألة الريوع، أستطيع القول إن هناك اقتصاديًا نمساويًا كتب عن التاريخ الاقتصادي للشرق الأوسط، هير شلاك، يصف العثمانيين في أواسط القرن التاسع بأنهم «أمة الدكاكين». حرفيًا، ويقول إن أي متمول عندهم أقصى غايته أن يأخذ مقاولة من سلطان. الحقيقة هذا مهم لنقاش ما تكلمتم به حول الدولة والخراج وموارد الدورة الاقتصادية. وأكثر من ذلك سأل معاوية ابن خلدون: ما الزمان؟ فقال له: أنت الزمان، يصلح بصلاحك ويفسد بفسادك.

بشارة مرهج

أود التوقف قليلًا عند ما قاله عمر الرزاز، أنا مع هذه البنود السبعة التي تؤدي إلى الانتقال إلى دولة الإنتاج، لكن ربما بعض البنود بحاجة إلى تفصيل، فنحن في النهاية حلقة فكرية نقاشية، القصد منها التوجيه. توجيه القارئ أو توجيه أجيال معينة؛ والتركيز حول وجهات نظر، بحيث تؤثر في الحديث، لا أن نشرع أو نغير. كل هذه الأمور تأتي بشكل غير مباشر، ومن خلال التركيز على نقاط مهمة. أعتقد أن التحول الديمقراطي إذا كنا نعني به أيضًا محاربة الاحتكار، يكون حقي قد وصلني، لكن أود أن أركز على موضوع الأفكار لأن هذا أساس في العملية الاقتصادية والعملية السياسية، طبعًا يختلف الأمر بين دول الخليج التي تستند إلى الريع بالشكل المعهود، والدول الأخرى التي تسيطر فيها الامتيازات السياسية الاقتصادية، والتي تؤمن إعادة إنتاج النظام وإعادة إنتاج الثروة ومراكمة الثروة، وبالتالي زيادة النفوذ السياسي والتأثير في مجمل تحركات المجتمع، لأن الاحتكار عندما تصير له اليد الطولى في النظام السياسي، يستطيع أن يؤثر في التشريع. وأعطي مثلًا بسيطًا: بقينا في مجلس النواب اللبناني سنوات أربع، نناشد ونناضل ونحلل ونعطي ونضغط من أجل إلغاء الوكالات الحصرية، على اعتبار أن هذه الوكالات الحصرية هي نوع من أنواع الاحتكار، وهي نتيجة الارتباط بالأجنبي. والتجارة الخارجية بمجموعها ومجملها في قبضة الاحتكار، على الرغم من قولنا إنه نظام اقتصادي حر بالمطلق. إذًا، مسألة الاحتكار، على الرغم من أننا أخذنا قرارًا في مجلس النواب، عندما حصل

تأجيله لسنوات عديدة لم يخرج بمرسوم لأسباب لن أدخل فيها الآن، لكن أشير إلى نقطة أن هناك مقاومة شديدة من مراكز الثروة ومراكز الامتيازات لأي عملية تحويل ديمقراطي على الصعيد الاقتصادي الذي يتفاعل مع أي عملية تحويل ديمقراطي على الصعيد السياسي. إذن يجب أن نركز على موضوعة محاربة احتكار بالتشريع... والعمل السياسي... والتحليل الاقتصادي، لأن مقاومة الاحتكار نقطة مركزية في عملية التحول الديمقراطي، وفي عملية التحول إلى دولة سياسية يسودها القانون، فلا قانون في ظل الاحتكار، والاحتكار ينقاد بطريقة غريزية إلى مراكمة الثروة، وإلى مزيد من السيطرة السياسية. وهنا يدخل العامل السياسي، ومن جهة ثانية العامل النقابي.

داوود خير الله

لدي ملاحظة بالنسبة إلى الديمقراطية، نذكر الديمقراطية بتوصيف أميركي، يجب تحرير الديمقراطية من الرغبات الأميركية أو توصيفها واستعمالها. لا علاقة للاثنين معًا. هناك نوع من التزوير في التوصيف الأميركي للديمقراطية.

ذكاء مخلص الخالدي (ترد)

الحقيقة الموضوع الذي أثاره محمد عبد الشفيع عيسى حول كيف ندخل المنظمات غير الحكومية بتعريف القطاع الخاص؟ هل يمكن الفصل بين قطاع الأعمال الخاص والقطاع العائلي. حقيقة هذا تعريف تبنّته الأمم المتحدة والأدلّة الإحصائية الدولية المستخدمة. لذلك استخدمت الـ (Head Line) للجزء الأول من البحث، إلى إشكالية تعريف القطاع الخاص. في القطاع الخاص إشكالية كبيرة في التعريف، وهذا تعريف اقتصادي، تعرفه كل أدلة الأمم المتحدة أن هناك قطاعًا عائليًا يهتم بالاستهلاك والانتخاب. هناك قطاع تطوعي، وهذا هو تقسيم القطاع الخاص. موضوع منظمة التجارة العالمية، وأنها تدعو إلى الحرية الاقتصادية، أنا لم أقل إنها تدعو إلى نظام السوق، وهذا هو الموجود، وهي منظمة التجارة العالمية، أوجدتها الدول الكبرى اللاعبة في المجال الدولي، وهي التي تطلب أنها تريد منظمة

التجارة العالمية أن تقود العالم مرة أخرى إلى سيادة نظام السوق وليس نظام التخطيط المركزي. أما موضوع اتفاقية الشراكة الأوروبية ـ المتوسطية، فتسعى إلى تحقيق الديمقراطية. كنا نتمنى فعلًا أن تسعى إلى تحقيق الديمقراطية في هذه المنطقة، وإنما هي تسعى إلى تحقيقها بشكل وباتفاق مع النخب العربية، وتستخدمها باعتبارها شيئًا شكليًا ولا تستخدمها باعتبارها شيئًا فعليًا، ويقول لك (Speak soft)، أي حاول أن تستوعب الغضب الشعبي وتقنعهم أنك لست ضد الديمقراطية. لكن لا يبدو أن عندهم توجّهات بتحقيق الديمقراطية بشكل فعلي، الدور الذي قاله علي نصّار، دور المنظمات غير الحكومية العربية، الحقيقة تطرقتُ إلى دور المنظمات غير الحكومية بشكل عام في منظمة التجارة العالمية، ولم أتطرق إلى المنظمات العربية غير الحكومية.

عمر الرزاز (يرد)

أشكر امحمد مالكي على ملاحظاته. أتفق أن العقد الاجتماعي يجب أن نتعاطى معه بحذر، لكن إذا قلنا إنه عقد إذعان، فنصبح دقيقين، فهو فعلًا لم يأخذ رأي المواطن في هذا العقد. لكنه عقد إذعان، وهناك هذا التعبير، وهو مصطلح معروف؛ فهو عقد ضمني، وأصلًا القادة العرب لا يعترفون بحاجة إلى عقد اجتماعي، لأن مكانتهم إما دينية وإما قبلية وليسوا بحاجة إلى عقد كبداية، وهم لا يعترفون بحاجة إلى وجود عقد. بالنسبة إلى الريع، هذا الموضوع ذكره مجموعة من الإخوان، أعتقد أن لدينا مأزقًا بالتسميات (Taxonomy)، لأن هذا التعبير. . . تعبير الريع بدأ في السبعينيات باعتباره تعبيرًا مختصًا في ظاهرة النفط والمصادر الطبيعية، وتطور إلى (Renters) ثم (Semi Renters) ثم (Induced Renterism). الدول مثل مصر والأردن والمغرب، ما حصل فيها، هي أنظمة شبه ريعية، لكن لهذا له إشكاليات. أنا أعتقد أن المهم في الموضوع هو الجانب المؤسسي وليس المصدر. كل دولة تستطيع، ولديها الحرية أن تختار مصادر الدخل من دون العودة إلى المواطن، وأن تنفق بحرية من دون أن تأخذ موافقة، هذه دولة لها خاصية، قد نسميها امتيازًا، وقد نسميها ريعًا، لكن أنا أتكلم على هذه الخاصية التي تمنح الدولة الحرية في اختيار مصادرها من دون أن تعود إلى

جيب المواطن وأن تنفق من دون رقابة من قبل المواطن. في هذا الإطار، وما نتحدث عنه يحتاج إلى (Taxonomy) إلى تَعبير وتسمية حتى نخرج من مسألة عندما نتكلم على الريعي تبادر إلى ذهننا النفط. الموضوع الأخير هو توصيف الاقتصاد الريعي. موضوع اقتصاد الخدمات وموضوع الاحتكار. أعتقد أن النقطة الرابعة من الاقتصاد الريعي إلى الاقتصاد الإنتاجي. هناك توصيف في الدراسة، ولكن هناك توصيفًا في الدراسة للاقتصاد الريعي، هو اقتصاد خدماتي لأن الريع يُحفّز على إنتاج الخدمات، ولا يُحفز على الإنتاج الصناعي أو الزراعي، هناك أيضًا جانب واضح هو الجانب الاحتكاري.

فهرس عام

- ث -

ـ د ـ

- ش -

ـ ض ـ

ـ ع ـ

- ن -

- ي -

هذا الكتاب

يضم هذا الكتاب النصوصَ الكاملة لأوراق البحث التي قُدّمت والمناقشات التي تلتها في ندوة "دور القطاع الخاص في مسار التنمية المستدامة وترشيد الحكم في الأقطار العربية" التي عقدتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد في بيروت يومي ٢٢ و٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١١، والتي شارك فيها عدد من المفكرين والباحثين والخبراء والاقتصاديين والناشطين المهتمين بالشأن العام، إضافة إلى بعض الناشطين الذين يُمثلون مختلف الاتجاهات السياسية الاقتصادية والفكرية والثقافية المهتمة بقضايا التنمية والحوكمة ومكافحة الفساد في الأقطار العربية.

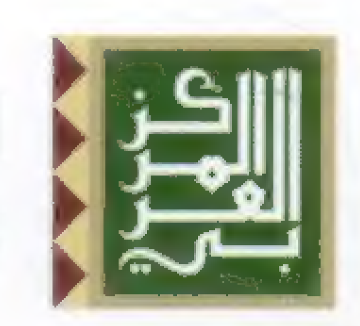
أرادَت المنظمة العربية لمكافحة الفساد من خلال هذه الندوة بحث واقع نمط الشراكة القائم حاليًا في الأقطار العربية بين القطاع الخاص والقطاع العام وآلياتها المختلفة باعتباره مدخلًا عمليًا لبحث موقع مختلف مكوّنات القطاع الخاص في الأنظمة السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة في الأقطار العربية، وبالتالي دورها وتأثيرها في السياسات الحكومية. وبحث مدى توافق مصالح القطاع الخاص المختلفة مع المصلحة العامة. كما أرادت المنظمة من خلال هذه الندوة تبيان أهمية دور القطاع الخاص وتأثيره في دعم المسيرة الإصلاحية في الأقطار العربية، وذلك ضمن إطار جهود المنظمة وأهدافها في زيادة الإدراك والتوعية في مجتمعاتنا بأهمية مناهضة الفساد وكشف تأثيره السيّئ في التماسك الاجتماعي والتنمية المستدامة وكشف الأضرار التي يُلحِقُها بالاقتصاد الوطني والثروة القومية.

من أجل تمكين القطاع الخاص وتأهيله للقيام بدور إيجابي في المجتمع، بحثت الندوة أيضًا في ضرورة التزام هذا القطاع بمبادئ "حوكمة الشركات". كما عرضت الأبحاث المُقدّمة مفهومَ "المسؤولية الاجتماعية" للمؤسسات الخاصة، وأهمية التزام الشركات بها باعتبارها جزءًا من مساهمتها في بناء المجتمع.

تأمل المنظمة من نشر هذا الكتاب إتاحة الفرصة لأن يكون مرجعًا لجميع الباحثين والمهتمين والمعنيين العرب نظرًا إلى ما يحويه من بحوث ونقاشات قيّمة، سواء لناحية شموله ومراجعته العلمية والمنهجية والنقدية لواقع القطاع الخاص ودوره في مسيرة الإصلاح والتنمية في الأقطار العربية، أو لناحية إحاطته مسألة دور القطاع الخاص ومساهمته في تعزيز القدرات المُتاحة من أجل خلق مناخ يؤدي إلى تعزيز ثقافة النزاهة ومناهضة الفساد في مجتمعاتنا، وعلى النحو الذي يؤدي إلى تصويب الرؤية ومسار الجهود الإصلاحية بالشكل الذي يحقق النمو والتقدّم والازدهار لمجتمعاتنا.



الناشر:



المركز العربي للأبحاث ودراسة السياسات
ARAB CENTER FOR RESEARCH & POLICY STUDIES